

GRADO EN DERECHO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ELCHE
TRABAJO FIN DE GRADO



Análisis del recurso contra la expropiación y emisión de pagarés corporativos del Grupo Ruiz-Mateos S.A.

AUTOR: Alexander Martínez Méndez

TUTOR: Carlos Pérez Pomares

Convocatoria: junio

INDICE

- 0. Resumen e ideas generales... pág 3
- 1. Análisis y comentarios a la STC 111/83 resolviendo recurso contra RDL 2/83... pág 4
 - 1.1 Recurso ante el TC de los diputados del grupo parlamentario Alianza Popular pág 5
 - 1.2 Defensa del Abogado del Estado pág 8
 - 1.3 Consideración final del Abogado del Estado pág 14
 - 1.4 Examen del informe del Banco de España pág 17
 - 1.5 Fundamentos jurídicos del TC pág 19
 - 1.6 Desestimación del recurso y voto discrepante pág 25
 - 1.7 Análisis de los Magistrados discrepantes pág 26
 - 2. Emisión de pagarés de Nueva Rumasa... pág 32
 - 2.1 El juez De la Mata procesa a los seis hijos de Ruiz-Mateos pág 34
 - 2.2 Deudas de 577 millones de euros y denuncias de 1409 perjudicados pág 36
 - 2.3 El Sepblac sospecha que el Banco Etcheverría ocultó el blanqueo de capitales pág 39
 - 2.4 Embargo de los bienes hereditarios de los investigados pág 40
 - 2.5 Razonamientos jurídicos del embargo en el auto pág 41
- 3. Conclusiones pág 43
- 4. Bibliografía pág 44



0. Resumen e ideas generales

La finalidad de este trabajo de fin de Grado es hacer un análisis de los hechos jurídicos que, a mi juicio, son más interesantes, de algunos acontecimientos que rodearon a las empresas de José María Ruiz-Mateos. Haré un sencillo comentario de la sentencia que resolvió el primer recurso que hubo por parte de algunos diputados que se oponían y cuestionaban la constitucionalidad del Decreto-ley que se dictó en la expropiación del Grupo empresarial por parte del Gobierno de Felipe González durante su primer mandato en la Segunda legislatura. Y por último destacaré algunos aspectos de la situación judicial relativos a la emisión de pagarés del grupo en su fundación de

Nueva Rumasa que utilizaron entre los años 2009-2011 para financiar la reconversión de su entramado empresarial y las consecuencias judiciales al respecto.



1. Análisis y comentarios a la STC 111/83 resolviendo recurso contra RDL 2/83

En un principio la sociedad mercantil Ruiz-Mateos SA fue un grupo de empresas españolas titularidad de la familia Ruiz-Mateos y Jiménez de Tejada, cuya matriz fue fundada en 1961. El grupo empresarial fue expropiado por el Gobierno de España en el año 1983, a través del Decreto-Ley 2/1983, apelando a razones de utilidad pública e interés social, como establece la Ley de expropiación forzosa en su artículo 3, así como en su exposición de motivos. En el momento de realizarse la expropiación, el Holding, contaba con 700 empresas y una plantilla de

aproximadamente 60.000 trabajadores, la cual facturaba anualmente más de 2000 millones de euros. El grupo se constituyó principalmente en el sector vinícola y en bancario, extendiéndose a todo el territorio nacional.

Los motivos por los cuales el 23 de febrero de 1983, el Consejo de Ministros del Gobierno decretó la expropiación forzosa tuvieron respaldo en los artículos 33.3 y 128.2 de la Constitución española, es decir, el Gobierno se amparó en la utilidad pública o interés social para justificar dicha privación de bienes y derechos y en la “iniciativa pública”, que reconoce el artículo 128, en la actividad económica la cual, mediante ley, puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales y la intervención de empresas como subordinación de la riqueza, cualquiera que sea su titularidad o forma, al interés general.

Las razones esgrimidas en el Decreto expropiatorio fueron entre otras la permanente obstrucción a la labor inspectora del banco de España, la reiterada falta de auditorías externas a los bancos propiedad del Grupo, los elevadísimos riesgos que asumían los bancos del grupo en la financiación de sus empresas, la omisión de las advertencias por parte de las autoridades monetarias recomendando una política de inversiones más prudente y desconcentrando el riesgo, entre otras. Por otra parte, Rumasa tenía deudas con diversos órganos del Gobierno, en concreto, la Tesorería de la Seguridad Social era acreedora por un importe de 64.760.000 € y la Hacienda pública por importe de 116.000.000 € por diversos conceptos fiscales.

El hecho detonante que motivó definitivamente la expropiación fue la interrupción de la auditoría contratada con RUMASA dos meses antes con la entidad Arthur Andersen, que fue la empresa auditora seleccionada por el Ministerio de Economía, que se encontraba ejecutando su función.

En este caso, el Gobierno toma la decisión de expropiar y no de llevar a cabo una intervención limitada a los bancos que actuaban como financiadores del grupo, dada la complejidad del entramado societario y por considerar que los problemas por los que atravesaba eran estructurales. Y por el peligro que pesaba sobre la estabilidad del sistema financiero, así como los intereses de los depositantes, trabajadores y accionistas. El ministro Miguel Boyer, a la sazón titular de la cartera de Economía y Hacienda, alegó que la expropiación no se trataba de una medida sancionadora o punitiva contra Ruiz-Mateos, sino una medida de política económica que tenía por objeto evitar consecuencias económicas graves.

En mi opinión, considero que la posibilidad de expropiar o no y de determinar si existe en el fondo una situación que pueda calificarse de necesidad de "utilidad pública o interés social", algo que suena muy ambiguo, obedece en gran medida a la inclinación ideológica que pueda tener el Gobierno de turno y la tolerancia o el respeto que tenga hacia la propiedad privada más que a una situación objetiva. La Constitución, así como la ley que desarrolla esta situación no es demasiado clarificadora y por tanto genera cierta inseguridad jurídica al dejar al libre arbitrio del Estado la toma de esta decisión y que puede en el fondo enmascarar cierta ideología o rechazo hacia la persona, particular o empresa que es objeto de expropiación. Y al utilizar la fórmula de un Decreto ley para justificar una situación así es poco democrática y por tanto se salta la autoridad que tiene el Parlamento en declarar la utilidad pública.

1.1 Recurso ante el TC de los diputados del grupo parlamentario Alianza Popular

Ante esta situación, los diputados de Alianza Popular promovieron un recurso de inconstitucionalidad, número 116/1983, contra el Real Decreto-Ley 2/1983, a la cabeza de 54 diputados y como representante de ellos estaba José María Ruiz Gallardón. Los fundamentos en los que se apoya la petición de inconstitucionalidad fueron los siguientes:

- El Decreto-ley es un instrumento que solo está justificado su uso ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad y que el marco de habilitación de esta figura constitucional no se ha respetado, ya que invade áreas que están acotadas por reservas de ley. Es decir, los límites establecidos en el artículo 86.1 de la Constitución y entre ellos figura que este tipo de disposiciones no pueden afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I. Por tanto, esta disposición nace viciada de una inconstitucionalidad forma tan grave que debe predicarse su nulidad de pleno derecho, debido a la reserva formal de ley del artículo 53.1.
- La nulidad de pleno derecho se debe también a que dicha disposición normativa impide la convalidación del Real Decreto-ley
- Se viola flagrantemente el artículo 33 de la Constitución, que reconoce el derecho a la propiedad privada, donde se hace referencia a las leyes en sentido formal, la reserva de ley a estos efectos se refuerza con el art. 53, al establecer que los derechos reconocidos en el Capítulo II solo podrán regularse mediante ley y, por ende, el derecho a la propiedad privada queda fuera del ámbito de competencias que corresponde a un Decreto-ley, en base a los prescrito en el art. 86.1 de la Constitución.
- El Gobierno pudo haber recurrido a tramitar ante las Cámaras una ley aplicable al caso o haberse atendido a la vigente Ley de expropiación forzosa. Ninguna de estas dos cosas se ha hecho. Es decir, el Gobierno debía haber acudido al Parlamento donde nacería la ley que declarara la utilidad pública. Todo el mecanismo expropiatorio se ha visto conculcado ya que la causa expropiandi, según el art. 9 de la propia Ley, requiere la concreción del fin a que se afecta los bienes expropiados; en este caso solo se hizo una ambigua referencia a esa utilidad pública o interés social que luego se concreta. Es más, la necesaria afectación de los bienes expropiados a un fin concreto conlleva que en caso de no concurrir o desaparecer la utilidad pública o el interés social, se produzca la reversión de los bienes a su legítimo dueño. El gobierno ha confundido el acto de aplicación de una ley expropiatoria con la propia norma general necesaria para la habilitación de la potestad expropiatoria refundiéndolos en un solo acto expropiatorio.
- La corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Estado, en la que se añade el art. 128.2 de la Constitución para justificar el Decreto-ley. Esta invocación viene a confundir la actuación del Gobierno porque, o bien adquiere el dominio pleno o bien se acuerda la intervención, lo que no se puede realizar al mismo tiempo ambas acciones; si el Estado es propietario, no interviene y si interviene no es propietario.
- El Decreto vulnera lo establecido en el art. 38 de la Constitución respecto de la libertad económica de empresa, entendida como el derecho y la libertad de los ciudadanos a constituir o emprender cualquier actividad empresarial, que encuentra su amparo, además,

en el artículo 1 de la Constitución y por tanto es materia vedada a los Decretos-leyes por ser un derecho fundamental, conforme al artículo 86.

Partiendo del artículo 128, la intervención de empresas, que es el medio apropiado para restringir la libertad de empresa, debe acordarse mediante Ley; el Gobierno podía haber acudido a la legislación vigente en esta materia que es la ley de 1 de septiembre de 1939 y el artículo 119 de la Ley de Expropiación Forzosa. En tales casos no había cobertura normativa para la intervención ya que para que esto fuera posible es necesario que se haya producido una interrupción del trabajo o haya mediado sanción gubernativa previa. Se produce una invasión a la libertad empresarial, excediendo los límites previstos para el Decreto-Ley contenidos en el 86.1 y además constituye dicha operación un acto en fraude a las normas constitucionales al invocar el art. 128 que contempla la intervención para conseguir una finalidad, en este caso, distinta que es la expropiación.

Por otro lado, el artículo 3 del Real Decreto-ley suspende todas las facultades de administración y disposición de los órganos sociales de las entidades a partir del día siguiente de su publicación, y por ello, suponiendo un peligro al principio mismo de la libertad de empresa objetivamente considerada.

Tampoco podría invocarse ampararse esta acción en un concepto de nacionalización, que está implícito en la primera parte del artículo 128. En primer lugar, porque está claro que el mecanismo que se utiliza es la expropiación y, en segundo lugar, porque la Constitución exige que se trate de recursos o servicios esenciales para la comunidad, y en este caso la esencialidad es inexistente.

- El Decreto-ley infringe también el artículo 18 de la Constitución, que consagra la inviolabilidad domiciliaria. Este derecho también es aplicable a las personas jurídicas. La inviolabilidad, por un lado, implica la prohibición de entrada en el domicilio particular de no mediar consentimiento del titular o resolución judicial; así como también, se ataca al impedir coactivamente el libre uso de domicilio a sus titulares. El Decreto-ley en su artículo 6 ha conculcado la inviolabilidad del domicilio que corresponde a las sociedades expropiadas de tipo bancario. Es, decir que esta limitación impuesta por un Decreto demuestra el exceso en el cual ha incurrido el Gobierno al limitar por esta vía los derechos fundamentales contemplados en el Título I, a la vez que conculcando los límites del artículo 86.1 establecidos para este tipo de normas. A todo esto, también se está invadiendo la competencia reservada a las Leyes orgánicas, las cuales son el instrumento para, en el caso concreto, limitar la eficacia de los derechos fundamentales, artículo 81.
- Esta norma emanada del Poder Ejecutivo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución al crear sindicatos forzosos implicando obstáculos al libre ejercicio de acceso de los interesados a los jueces y Tribunales. Además, se incurre en indefensión manifiesta de los titulares del holding quienes, sin audiencia previa, son expropiados de sus bienes, vulnerando el principio de acceso a un debido proceso que se enmarca dentro de la tutela judicial efectiva que el artículo 24 reconoce a

todos los ciudadanos; sin olvidar que la utilización de esta figura normativa vacía de contenido la labor que corresponde a las Cámaras y sus propias competencias.

- El Real-Decreto vulnera el artículo 86.1 en tanto en cuanto carece de presupuesto habilitante, esa circunstancia de urgente necesidad funciona como una habilitación excepcional, que habrá de quedar debidamente justificada en cada caso en plena congruencia con las medidas adoptadas y sin cuya concurrencia la utilización de la vía de una norma con fuerza de ley como esta por parte de Gobierno se considera por parte del Tribunal Constitucional, en su sentencia 31 de mayo de 1981, un uso arbitrario. Por, tanto no puede estimarse la existencia de extraordinaria y urgente necesidad.
- También se conculca el artículo 14 de la Constitución que consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, y es que en situaciones análogas en las que otras entidades han atravesado dificultades financieras se han articulado otras soluciones que manifiestan un trato diferente en esta situación y por tanto un trato desigual frente a la ley, así como su aplicación.

Teniendo en consideración todo este cuadro de arbitrariedades legales, en parte debido a una escasa concreción y mucha ambigüedad normativa, y la inseguridad jurídica que genera y a la cual se opone taxativamente el artículo 9 de la Constitución al prohibir la arbitrariedad de los Poderes públicos, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma.

En este caso es admitida a trámite la demanda interpuesta y se da traslado al Congreso de los diputados y al Senado por conducto de sus presidentes y al Gobierno de la Nación por conducto del ministro de Justicia para que formulen dentro de plazo las alegaciones que a su juicio consideren pertinentes.

1.2 Defensa del Abogado del Estado

Solo se pronuncia el Abogado del Estado desgranando punto por punto los argumentos de la parte demandante por los cuales el Decreto cuya inconstitucionalidad están solicitando no tiene este carácter, los argumentos al respecto son los siguientes:

- Dado que en un Estado de Derecho cualquier situación jurídica individualizada puede ser reconducida a uno u otro derecho fundamental, es obvio que una interpretación de la prohibición dentro de los Decretos-leyes afecta a los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución conduciría a la práctica imposibilidad absoluta del empleo del Real Decreto-ley. Lo que el Constituyente ha tratado de prohibir a los Decretos-leyes es que éstos puedan subrogarse en la función más tradicional de las leyes respecto a cierto conjunto de materias, las negativamente reservadas al Decreto-ley. En consecuencia, el art. 86.1 no impide de principio la edición de normas medidas por Decreto-ley en las citadas materias, siempre que se dé el presupuesto habilitante. Del art. 53.1 se infiere una reserva de Ley, pero sólo por Ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, esto es, sólo la Ley puede regular, lo que es lo mismo, normar con carácter general y estable el ejercicio de los citados derechos y libertades. Ni la Ley ni el Decreto-ley pueden disponer del contenido esencial de un derecho fundamental. Pero una cosa es esto y otra distinta la

preclusión absoluta y de principio de que el Decreto-ley pueda incidir, sea ello mínimamente y aun cuando la situación lo demande con una imperiosa urgencia, en cualquier situación jurídica individual que pueda ser reducida a los arts. 33 ó 38 de la Constitución. **Aquí está poniendo, acertadamente, el Abogado del Estado de manifiesto que si se hace una interpretación muy restrictiva de las materias que los decretos-leyes pueden regular, prácticamente cualquier situación que éste pretendiese regular estaría siempre amparada, en última instancia, en un derecho fundamental y por tanto quedaría excluida tal situación de su regulación mediante esta fórmula normativa. Por tanto, donde está poniendo énfasis es en presupuesto habilitante como elemento justificador y no en la mal interpretada reserva material negativa de los DL, puesto que de lo que se trata es de regular derechos, pero no esencialmente el contenido esencial de los mismos como se quiere hacer ver por la parte demandante ya que dicho contenido es objeto de regulación por LO, es decir que esta situación no puede ser concebida como un enorme contenido esencial, porque de ser así no habría otra salida que la LO.**

- El art. 38 supone ser la garantía institucional de la economía de mercado con agentes económicos privados autónomos, dentro de los límites que se deduzcan de las exigencias de la economía general (art. 38), de la primacía del interés general (art. 128.1), de la planificación en su caso (art. 131.1), de la existencia o iniciativa pública en una economía (art. 128.2), de la posibilidad de reserva de intervenciones (art. 128.2), etc. Naturalmente, que si el art. 38 contiene sólo una garantía institucional y se produce un caso de extraordinaria y urgente necesidad económica cabe utilizar el Decreto-ley; y de este modo, el «mediante Ley» del art. 128 de la C. E. habría que interpretarlo como una designación de rango y no de tipo de forma de norma con fuerza de Ley, habida cuenta que en la mayor parte de los casos las intervenciones suelen producirse en estado de extraordinaria y urgente necesidad. **Lo que se está haciendo ver es que la economía de libre mercado está garantizada, como manifestación del respeto a la propiedad privada, pero sujeta a ciertas limitaciones que son propias del Estado Social, especialmente el art. 128 (que reserva al Estado sectores de la actividad económica y subordina la riqueza privada al interés general) y por tanto para proteger determinadas situaciones que pongan en peligro el Estado Social se instrumentaliza la “la ley”, por tanto, al tener el DL el mismo rango que aquella se justifica por la apremiante situación de celeridad que no permite reunir al Parlamento para proceder a la aprobación una ley que efectúe la regulación.**
- Se examina la alegación de inconstitucionalidad por violación del derecho de asociación proclamado en el art. 22 de la CE. La exposición de la fundamentación constitucional del régimen de las sociedades mercantiles no puede reducirse a una cuestión exclusiva del art. 22 de la CE. Las sociedades mercantiles son empresarios, titulares de una empresa y no se puede dejar de señalar la profunda diferencia cualitativa que existe entre ellas y cualquier asociación sin fin de lucro. Si, por ejemplo, tomamos la Ley de Sociedades Anónimas, y luego la doctrina que la interpreta, encontramos como conclusión que la disolución se acuerda por los socios o decide por la autoridad judicial. Pero ya el art. 151 de la misma

Ley habilita al Gobierno para ordenar la continuación de la sociedad por conveniencia de la economía nacional o por interés social. **Es evidente que si una sociedad, con o sin fin lucrativo, utiliza medios o persigue fines ilegales tiene que ser disuelta, pero con más razón todavía si se trata de una sociedad mercantil que dispone de un patrimonio que tiene por fin obtener beneficios y que dispone de un patrimonio y, si tenemos en consideración que la economía de libre mercado está sujeta a unas limitaciones, parece lógico que el gobierno, previa habilitación legal, pueda intervenir o expropiar si es necesario a la vista de una actuación que pueda perjudicar gravemente el interés general y la Economía del país.**

Se aduce también que el art. 22 es infringido por el art. 3 del Real Decreto por entender que impone coactivamente un extraño sindicato forzoso a los accionistas sin permitir que ejerciten libremente sus derechos. La llamada comunidad de accionistas se constituye a efectos de actuación de los interesados en el procedimiento expropiatorio y en los siguientes procedimientos judiciales; el artículo 4 del Real-Decreto; El art. 4 impone una agrupación de interesados en el procedimiento expropiatorio y permite que esa pluralidad de intereses litigue judicialmente como parte única. El verdadero término de semejanza con la comunidad accionista no es la asociación, sino ciertas instituciones bien conocidas en el derecho procesal como, por ejemplo, el litisconsorcio necesario. El derecho negativo a la libertad de asociación solo puede predicarse de las asociaciones jurídico privadas, pero no de las asociaciones públicas cuando se trate de alcanzar un objetivo legítimo y además público. **Lo que está buscando el DL es facilitar la participación de los accionistas en el procedimiento expropiatorio y en los sucesivos procesos judiciales y no busca conformar una asociación de carácter privado, por lo que tanto el derecho positivo y negativo a la libertad de asociación permanecen intactos, además no se está prohibiendo directa o indirectamente que los accionistas litiguen individualmente en los Tribunales si así lo desean.**

- Respecto a la supuesta violación del derecho a la tutela jurisdiccional que proclama el art. 24 de la C. E. Hay que establecer una clara distinción entre actuación en la vía administrativa y vía jurisdiccional, ya que sólo a esta última es a la que se refiere el art. 24 de la Constitución, con la excepción de la aplicación de los principios de su apartado segundo al procedimiento sancionador. El fin esencial de las comunidades de accionistas es la actuación en un expediente administrativo, en la fase del justiprecio. Lo que pretende otorgar el art. 4 es legitimación a la comunidad en vía judicial, pero en ningún caso prohíbe ni impide que cada accionista pueda acudir por su cuenta a la vía judicial. La constitución de las comunidades de accionistas, además de su justificación en intereses públicos, supone un elemento de ventaja para los mismos. Aunque se sostuviera que el art. 4 impone la actuación consorciada en vía jurisdiccional, no cabría defender que ello transgrede el art. 24. De entenderse que el art. 4 impone el litisconsorcio en vía jurisdiccional no se daría infracción de este precepto constitucional con arreglo a las alegaciones expuestas puesto que lo que se pretende es la agilización respecto de la tramitación judicial sin afectar al derecho de defensa. La comunidad de accionistas no entraña ninguna indefensión inconstitucional. **Hay que tomar en consideración que el procedimiento**

administrativo, tiene una serie de principios que le dan forma y que suponen la garantía de los administrados respecto de sus derechos, es decir, que el procedimiento persigue que no se impongan sanciones arbitrarias y éste debe estar regulado normativamente, pero en caso de vulnerarse dichos principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador o no, no cabría invocar una verdadera vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuyo contenido tiene por implicaciones, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a toda persona de ser parte en el proceso, esta tutela implica el derecho de todo actor o demandante a obtener una resolución sobre el fondo, cuando sea posible si no ha lugar a la inadmisión, que esté convenientemente justificada explicitando los fundamentos de derecho en dicha resolución; por otro lado, supone el derecho a utilizar los recursos ordinarios y extraordinarios que estén previstos legalmente cuando se haya vulnerado algún principio que informa el proceso u otro precepto; comprende el derecho a obtener la ejecución de la sentencia y que el fallo judicial se materialice en actos encaminados a su cumplimiento real y efectivo; y por último el derecho a no sufrir indefensión, lo que implica que las partes personadas en el proceso puedan utilizar todas las armas legales en la defensa contradictoria de sus posiciones, a través de la oportunidad de alegar y probar sus derechos e intereses. Es destacable que es un derecho fundamental de desarrollo jurisprudencial ya que la Constitución es muy sucinta respecto de su contenido por lo que el desarrollo jurisprudencial aumenta notablemente sus garantías concretándolo y detallándolo. En este sentido, se pone de manifiesto que el DL no pretende cercenar este derecho, toda vez que lo que implica para los interesados es la agilización judicial para los accionistas afectados y en caso, hipotético, de que, durante la fase de justiprecio del procedimiento, no se haya respetado alguna garantía de defensa por parte de la Administración, dicha vulneración pondría a aquella en el punto de mira de los órganos judiciales. Ello queda reforzado por la posibilidad de que los accionistas ejerciten judicialmente cualquier derecho de manera individual, sin ninguna limitación al respecto.

- No hay ausencia de presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 2/1983, ni las medidas que contiene son inadecuadas. Para verificar si existe o no presupuesto habilitante es necesario acudir a la elaboración en su conjunto de todos aquellos factores que hayan aconsejado al Gobierno dictar el Decreto-Ley, los cuales han quedado reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate Parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma. En la Sentencia 29/1982, define ese supuesto habilitante como la observancia de la relación de adecuación entre la respuesta a la normativa dada a la situación y la urgencia que la justificó, pues siempre tendrá que ser la respuesta normativa adecuada congruentemente con la situación de necesidad alegada. La demanda reduce su denuncia del vicio del presupuesto habilitante a la de una desviación de poder, la desviación de poder no puede fundamentarse en meras suspicacias, sino en hechos concretos que demuestren en forma clara que el ejercicio de las potestades se hizo de forma injusta. Las alegaciones no tienen la más mínima concreción en este aspecto. A este respecto cabe citar el artículo 47 de la Ley de procedimiento administrativo en su punto 1º donde regula la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, y

en su apartado a) cuando dichos actos lesionen derechos y libertades amparadas constitucionalmente; el apartado e) cuando se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Y el apartado 2º según el cual serán nulas las disposiciones que vulneren la constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior o que establezcan retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Por otro lado, en base al artículo 48 de la misma Ley, son anulables los actos de la Administración que infrinjan el ordenamiento jurídico o incurran en desviación de poder (entendida esta como la actuación de los poderes públicos infringiendo las potestades regladas o actuando manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias vulnerando derechos). No cabe decir que el DL se haya concebido como un móvil de venganza o represalias frente al Grupo RUMASA, ni como una intención espuria de cercenar la libertad de sus legítimos titulares, de ser así también se estaría incurriendo en desviación de poder, lo cual nada más alejado de la realidad, puesto que todas las garantías jurídicas se están respetando y no cabe hablar de tal desviación.

Queda por justificar la adecuación de la expropiación de las acciones de las Sociedades. Recoge en este sentido el Abogado del Estado el párrafo 6.º del preámbulo del Real Decreto-ley sostiene que la mera intervención de las entidades bancarias del Grupo o la suspensión de sus funciones de sus administradores, prevista en la Ley y empleadas en casos de menor importancia no resolverían los problemas suscitados. Con ella se hubiera puesto coto a las anomalías en los bancos intervenidos, pero hubiera sido ineficaz para el conjunto del Grupo y hubiera representado una crisis de confianza en el futuro del Grupo que podría haber producido suspensión de pagos de las entidades bancarias y también una declaración masiva de suspensiones de pagos de numerosas empresas del Grupo, provocando un escándalo financiero de consecuencias enormes, que podría afectar a la estabilidad del sistema financiero y provocar una crisis de confianza internacional en la Banca española. No sólo es que la simple intervención en las entidades bancarias fuera desaconsejable e insuficiente. Es que la expropiación estaba positivamente indicada. La expropiación era obligada porque la situación imponía desbordar los límites estrictos de la intervención y combinar expropiación e intervención. Apelando únicamente a la técnica interventora se hubiera podido llegar hasta imponer una gestión coactiva por un órgano interventor extraordinario. Con lo cual tendríamos esta situación unas juntas generales de accionistas dominadas por quienes no deseaban la intervención, o mejor, por aquellos cuya gestión extraordinariamente imprudente había llevado al Grupo a una situación crítica; unos órganos de administración ordinaria que seguirían subsistiendo aun cuando su actividad estuviera condicionada o suspendida. Los conflictos que esta situación generaría sería la parálisis de los órganos interventores que deberían hacer frente a unas retiradas masivas de depósitos con peligro para el plan financiero del Grupo y que estaría imposibilitado para adoptar estrategias a medio plazo, la expropiación se revelaba, pues, como la medida más adecuada a las objetivas exigencias de la situación.

En este caso se eligió la posibilidad más gravosa para el Grupo porque las circunstancias lo requerían y con el propósito de evitar el quebranto de la confianza

en el sistema bancario, dado este escenario no hubiera sido suficiente con someter a los órganos de administración del Grupo a una intervención para controlar sus actos y encaminarlos a una administración propicia para solventar los problemas recurrentes a los que se enfrentaba. La solución más óptima, que puede ser criticable si se quiere, por no ser la más adecuada moralmente por su gravedad, es la expropiación, es decir la transferencia de la propiedad, en este caso al Gobierno, como beneficiario y órgano expropiante, siempre que respete el procedimiento para llevarla a cabo y cuando se otorgue el correspondiente justiprecio el cual será el símbolo o la manifestación del respeto al derecho de propiedad privada, ya que de lo que se trata es de que el bien o derecho que ha sido expropiado tenga su equivalente económico-monetario, en este caso el pago de la cantidad debidamente tasada en relación a los bienes que son objeto de ella. En relación a la determinación del valor de las obligaciones, acciones, cuotas y demás modalidades de participación en el capital o en los beneficios de empresas mercantiles se estimarán en la media aritmética que resulte de aplicar los siguientes criterios valorativos:

1) La cotización media en el año anterior a la fecha de apertura del expediente.
2) La capitalización al tipo de interés legal del beneficio promedio de la Empresa en los tres ejercicios sociales anteriores. 3) El valor teórico de los títulos objeto de expropiación. Se entenderá por valor teórico la diferencia entre activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado. (art. 40 Ley de Expropiación Forzosa). Estos criterios son el instrumento para determinar el valor de las acciones del grupo y así lograr establecer la cantidad adeudada al afectado por la expropiación y el equivalente económico.

- Tampoco infringe el Real Decreto-ley los principios de igualdad y seguridad jurídica. La infracción del principio de igualdad y el de seguridad jurídica es lo que se alega en uno de los fundamentos de la demanda, sin el menor razonamiento y con sólo invocaciones abstractas de tales principios. Respecto al principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, dice la demanda que en situaciones análogas se ha utilizado la negociación o la intervención. De ahí sin más se infiere la violación del art. 14. El derecho de igualdad vincula al legislador, de ahí que el principio de igualdad frente al legislador tiende a identificarse con la interdicción de la arbitrariedad legislativa que trata de modo injustificado desigualmente a lo que debía de tratar igual, o igualmente lo desigual. La demanda no refiere a qué casos o situaciones análogas y esto impide al Abogado del Estado establecer si cabe hablar de una similitud o analogía. Habría que precisar quién o cómo se adoptó la decisión en aquellas otras situaciones y habría que considerar también si, en los no referidos casos que se dicen análogos, había o no un grupo de las características de RUMASA. Habría que justificar que la decisión adoptada en aquellos casos era conforme a Derecho, pues no se puede invocar el principio de igualdad para calificar algo de antijurídico de esta manera. Examina la alegación de los demandantes en orden a la infracción del principio de seguridad jurídica. La única concreción de la demanda a este

respecto es que la medida ha creado incertidumbre e inseguridad para todas las personas afectadas y también para la sociedad española. Afirmación que, cuanto menos injustificada, confunde la seguridad psicológica y seguridad jurídica, es decir una inseguridad subjetiva o personal con otra objetiva y real. **No cabe hablar de inseguridad jurídica cuando se adoptan una serie de medidas a un caso extraordinario y a unas características de un grupo que no se habían dado con anterioridad, es decir, que no existe un precedente en la historia económica, en este caso, que permita concluir que en otros casos de grupos empresariales o empresas similares a las que estamos tratando se les haya dispensado un trato diferente y más favorable que el que se está teniendo con RUMASA y dadas las características de éste que son nos análogas o equiparables a otras empresas. Y, por otro lado, habría que preguntarse si aquellas a las que se hace referencia para invocar la infracción al derecho de igualdad ante la ley eran titulares de bancos o entidades financieras que no son precisamente negocios sin riesgos para los depositantes y para quienes traten con ellas. Habría que hacer referencia explícita y concreta de qué empresas han recibido ese supuesto trato diferente y más favorable con anterioridad y, por supuesto, las características de aquellas, puesto que, de ser así, desde luego, se estaría actuando con manifiesta infracción al art. 14 de la Constitución.**

1.3 Consideración final del Abogado del Estado

- Hace el Abogado del Estado una consideración final. La mera convalidación u homologación por el Congreso de un decreto material o formalmente inconstitucional no lo subsanaría. Esto lo ha declarado el Tribunal en las Sentencias 29/1982 y 6/1983. Ahora bien: el Real Decreto-ley 2/1983 está siendo tramitado como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia y esta transformación en Ley sí podía producir la sanación. la Sentencia 6/1983 establece positivamente que la convalidación por el Congreso de los Diputados de un Decreto-ley no produce una sanación del mismo si éste fuera de origen nulo por haberse extralimitado, la sanación sólo podría producirse mediante su transformación en Ley una vez seguida la correspondiente tramitación parlamentaria. **La tramitación parlamentaria implica la garantía de control hacia el Gobierno, pues al seguir el itinerario establecido al efecto para convertirlo en ley se están subsanando los errores y se le estarían incorporando las correspondientes enmiendas que lo “purifican” de aquellos vicios que pudiera contener. En la tramitación de ambas Cámaras se acuerda el contenido que tendrá la futura ley y estaríamos dejando al devenir de las negociaciones de los diferentes grupos parlamentarios el contenido que tendrá y eso supone una función de control hacia el Ejecutivo, una función, no obstante, que puede quedar vacía de contenido si un determinado partido político tiene mayoría absoluta en ambas Cámaras o bien una mayoría que le permita la conversión del Decreto en Ley sin necesidad de llegar a acuerdos con las diferentes fuerzas políticas que haya en ese momento en el Parlamento. El trámite de convalidación corresponde exclusivamente al Congreso de los Diputados sin intervención del Senado. Se trata de una ratificación del decreto-ley para que deje de ser una norma provisional. De este trámite nos interesa destacar: que el plazo que el**

artículo 86.2 CE fija para la convalidación es el de los treinta días siguientes a su promulgación. La segunda parte del apartado aclara que el pronunciamiento expreso del Congreso sobre la convalidación o derogación debe tener lugar dentro de dicho plazo. La referencia a la promulgación contenida en este artículo ha sido interpretada por la práctica parlamentaria computando dicho plazo a partir de la publicación del decreto-ley en el Boletín Oficial del Estado. Este plazo improrrogable se computa en días hábiles, pero no se excluyen del cómputo los períodos entre sesiones, puesto que la Constitución impone la convocatoria del Congreso de los Diputados si éste no estuviera reunido. Siguiendo la declaración del artículo 86.2 CE Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. El artículo 86.3 CE dispone que, durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

- Examina a continuación el Abogado del Estado un informe de la Dirección General de lo Contencioso. Respecto al mismo hace el Abogado las siguientes consideraciones: a) El informe razona sobre el presupuesto habilitante del Real Decreto ley partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional en sus Sentencias 29/1982 y 6/1983. Era de necesidad asegurar una operación expropiatoria íntegra, que exigía una realización inmediata que imponía la evitación de pérdidas patrimoniales y la esencial naturaleza del bien expropiado. La integridad se justificaba en asegurar para la Administración el mantenimiento de la unidad del Grupo a los efectos de obtener la efectiva dirección y control del conjunto de las empresas expropiadas; c) El informe dedica un examen detenido a la causa expropiandi y al respeto a los principios expropiatorios. Considera que la utilidad pública y el interés social son conceptos jurídicos indeterminados, por tanto, conceptos de valor. Esta calificación es adecuada para plantearse el problema del margen de libertad que confiere a los órganos con competencia para la habilitación de normas con fuerza de Ley, en la aplicación de los conceptos constitucionales de utilidad pública e interés general. Las expresiones utilidad pública e interés social son conceptos sujetos a un constante cambio histórico; lo que en cada momento una sociedad entiende que justifica el sacrificio de derechos e intereses privados y que justifica la atribución al Estado de potestades de sacrificio de esos derechos. Cuando la Dirección habla de que es constatable el incumplimiento abstracto general de la función social de la propiedad, lo que quiere decir es que hay un componente de protección de unos intereses sociales puestos en peligro por una gestión empresarial poco acorde con la función social asignada constitucionalmente a la propiedad privada. **Entonces lo que pretende garantizar esa protección de intereses sociales es la no utilización de la propiedad privada para unos fines que perjudiquen la propiedad privada de terceras personas, en este caso los ahorradores, los accionistas, depositantes y demás inversores. El concepto de “utilidad pública o interés social” constitucionalmente plasmado es una especie de cajón de sastre que habilita al Gobierno para efectuar una privación de derechos legítima cuando las**

circunstancias sean objetivamente habilitantes, todo ello se manifiesta con el correspondiente informe del Consejo de Estado para evitar que sea una decisión únicamente y unilateralmente del Gobierno, esto supone un refuerzo en la garantía que tiene asignada constitucionalmente para emitir este tipo de normas y, más aún, si tiene por objeto la limitación del derecho a la propiedad privada. Hay que tener en consideración que, en un Estado, y con más fuerza un “Estado Social”, el derecho de propiedad privada, así como la riqueza en sus distintas formas, tiene una función subordinada a la propiedad pública o a los intereses del Estado, es por ese motivo que en un Estado liberal, la propiedad privada sí que tiene una garantía mayor de defensa ya que los intereses del Estado no están por encima de los del individuo, siempre y cuando este derecho se ejerza respetando la propiedad de otros individuos particulares. Al ser España un Estado social la cosa cambia y en este caso el Estado (el Gobierno) tiene mayor margen de actuación cuando se trata de expropiar, intervenir, reservarse para sí el ejercicio o la explotación de cualquier bien o servicio, o incluso cobrar impuestos. La cuestión que sí se manifiesta legítima para efectuar, en este caso, la expropiación y el sacrificio de la propiedad privada es que el mencionado derecho del artículo 35.1 se esté ejerciendo en perjuicio de terceros, quienes por supuesto gozan del mismo derecho y por tanto sí es lógico y legítimo que el Estado intervenga para cesar la situación en la que los intereses particulares de un individuo ponen en peligro los intereses particulares de otras personas. Por tanto, el contenido del derecho de propiedad no es ilimitado respecto de su ejercicio. Lo que se está haciendo es una ponderación entre el derecho de propiedad del grupo.

- Se estudian los informes de las Secretarías Generales Técnicas y el Dictamen del Consejo de Estado son informes como texto de un proyecto de Ley que ha de tramitarse por la vía de urgencia. Pero conviene destacar de estos informes algunos aspectos que tienen por sí, o han cobrado, un cierto relieve. El Abogado del Estado hace las siguientes precisiones: a) La posibilidad constitucional de expropiaciones legislativas, las exégesis del art. 33.3, éstas deben respetar los criterios esenciales de la legislación expropiatoria general, que se recogen en el dictamen del Consejo de Estado, es de perfecta aplicación al examen de la constitucionalidad del Real Decreto-ley en cuestión; b) El razonamiento del Consejo de Estado es más favorable al Decreto-ley puesto que dice textualmente: «Las razones que se dan en el preámbulo pueden ser suficientes para justificar la utilidad pública y el interés social de la medida, ya que hoy día al concepto de utilidad pública hay que ponerlo en estrecha conexión con el servicio público y el evitar una crisis de graves repercusiones financieras y sociales es de indiscutible interés público y social.» Nótese que el Consejo de Estado comparte la opinión de la dinamicidad de las nociones de utilidad pública e interés social como causas de la expropiación. El informe del Banco de España demuestra la realidad de una crisis que la expropiación evitó y cuyas consecuencias hubieran podido ser gravísimas para la economía nacional y para la sociedad. **Por estos motivos, la adopción de las medidas contenidas en el Decreto-Ley se justifican mediante la exposición de motivos contenida en el preámbulo del mismo y, a su vez, por informes más técnicos que jurídicos en materia económica del Banco de España, cuyos contenidos reflejan la grave situación financiera del grupo y el peligro que corrían los depositantes y**

demás acreedores del Grupo que podía proyectar una crisis a todo el sistema financiero español y poner en tela de juicio su credibilidad y su reputación. Si los Bancos del propio grupo se dedicaban a financiar también al propio Grupo, no es descabellado pensar en que podrían ejecutar operaciones de inversión demasiado arriesgadas y en sintonía con las que venía realizando el Grupo empresarial y con ello un eventual perjuicio para los depositantes.

1.4 Examen del informe del Banco de España

- Se examinan por el Abogado del Estado el **informe del Banco de España**. Estos documentos son de mayor interés a los efectos de enjuiciar adecuadamente los problemas del presupuesto habilitante del Decreto-ley y de la relación de la adecuación entre situación y medida. La situación está descrita en los epígrafes 1, 2 y 3 del informe, en sus anexos 1 y 2 y en el punto 1 del anexo 3. °, dicha situación global queda definida en el informe por los rasgos generales: a) El conjunto de bancos y empresas funcionan como una sola unidad económica en la que la liquidez de los bancos está supeditada a una política de desarrollo radicalmente de sociedades participadas, por tanto, se trata de un grupo de empresas en que los bancos son entidades que están subordinadas; b) Por consecuencia de ello, la concentración de riesgos de los bancos en el grupo es extraordinariamente alta. Para ello se había recurrido a una serie de prácticas de las que cuanto menos cabe destacar es que son heterodoxas y que desobedecen la disciplina bancaria de modo evidente; c) Todo ello ha creado una red de vinculaciones recíprocas entre bancos y resto del grupo, de tal modo que no cabe actuar solo sobre los bancos sin que las consecuencias alcancen a todo el grupo; d) Los datos de que dispone el Banco de España hacen pensar en una gravísima situación financiera. Una crisis que puede dañar seriamente al sistema financiero español y poner en peligro su crédito internacional, así como efectos de destrucción de empleo y perjuicios a los ahorradores. A este respecto, el Banco de España informa al Gobierno de que, en base a los datos de que dispone, puede desencadenarse una crisis bancaria de una magnitud sin precedentes en nuestro país, que arrastraría al Grupo RUMASA con el sistema financiero, los puestos de trabajo y los ahorradores; y que con el transcurso del tiempo se agrava la situación dificultando su saneamiento. A lo que se une una actitud sistemática de resistente ocultación y obstrucción por parte de las personas que cuentan con un gran poder de decisión en el Grupo RUMASA. La grave y extraordinaria situación, obligaba a decidir ipso facto; se trataba de una necesidad urgente que no admitía espera en acometer su solución, con objeto de no asistir a la agravación de la crisis y a la mayor complicación de la solución. El problema había adquirido los rasgos de “presupuesto habilitante” que caracterizan a los Decretos-leyes. **Aquí cobra una extraordinaria relevancia el informe técnico del Banco de España, sin él difícilmente se podría justificar el presupuesto habilitante que da paso al Decreto y sus medidas, teniendo en consideración que se trata de una medida de una trascendencia económica sin precedentes y que jurídicamente estaría justificada previo informe favorable de un organismo especializado en materia económica como es el Banco de España, más legitimado en estas cuestiones que los propios órganos políticos, pues se trata de una expropiación en la que está implicados no solo empresas que proveen bienes y servicios, sino**

también entidades financieras. En mi opinión, no hay mayor justificación del supuesto habilitante que la que puede proporcionar el Banco de España con su demoleedor informe y, en definitiva, de prescindir de él, el Gobierno estaría actuando manifiestamente fuera de sus limitaciones, pues la sola justificación que se da en la exposición de motivos no es suficiente para justificar dicha medida, es necesario al más técnico que lo meramente jurídico que puede resultar pura palabrería si el hecho causante no se respalda en números y datos verdaderamente objetivos que trascienden la política.

Todos los grupos parlamentarios con ocasión del debate parlamentario de la Ley de Expropiación del Grupo RUMASA reconocieron la existencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad, aunque hubiera discrepancias respecto de la adecuación de la medida expropiatoria al fin que la motivaba.

- El Abogado del Estado considera las posibles medidas para solucionar la situación y a la consideración de la ponderación de esta adecuación. La situación planteada podría ser solventada por varias vías. Lo que importa es la justificación de la adecuación concreta de la medida expropiatoria adoptada a la situación planteada. Para ello se reconocen las posibles alternativas concretas, entre ellas: **la expulsión de los bancos del Fondo de Garantía de Depósitos; la intervención de los bancos al amparo del RDL 5/1978, de 6 de mayo; y la expropiación.** El informe considera como viables alternativas las señaladas anteriormente, posiblemente la expulsión de los bancos RUMASA del Fondo de Garantías de Depósitos no era una alternativa apropiada. De los documentos que se citan se deduce que la situación y las alternativas de actuación forzaban a la expropiación del grupo como un todo, a una expropiación con un componente de intervención; era preciso que el Estado asumiera inmediatamente la gestión de las entidades afectadas. El Gobierno decidió extender la intervención a todas las empresas del grupo, importantes o no, con ocasión de las vinculaciones complejas internas que hacían necesaria una medida global. La expropiación era la medida racionalmente preferible a la intervención de todo el grupo, la adecuación de las medidas no significa que el Gobierno venga obligado a demostrar que optó por la mejor de todas las medidas posibles. Para estimar adecuada una medida basta acreditar que no es arbitraria, absurda o irracional. El Gobierno debe tener una libertad política de elección que no tiene otros límites que la interdicción de la arbitrariedad, del abuso o de la irracionalidad. **Parece cierto que con esta actuación a la vista de las alternativas que tenía sobre la mesa el Gobierno y en base a los informes técnicos elaborados por el Banco de España, el modo elegido podría ser cuestionable desde una perspectiva de defensa del principio de proporcionalidad como principio general del derecho si no fuera por la grave situación que acontecía y que obligaba a la adopción de una medida que en otras circunstancias no tan apremiantes hubiera sido, a la vista de este principio, demasiado gravosa para lograr un mismo fin que bien pudiese lograrse con otra que generara en los expropiados un perjuicio menor. Pero ha de entenderse que el principio de proporcionalidad no es un principio de actuación que deba sujetarse a unas medidas que no sean dañinas o que, incluso, no produzcan ningún efecto, sino todo lo contrario, habrá que atenerse a las circunstancias y en base**

a ellas actuar, y aquí teniendo en consideración la situación, la medida era quizás la más gravosa de todas pero la única que fuera más efectiva y eficiente para lograr el fin propuesto que no era otro que el colapso del sistema financiero con el consiguiente peligro para los depositantes. Los criterios generales por tanto son: que la medida que se instrumente sea apta para conseguir los fines que la motivan, del modo que produzca la menor injerencia o daño posible y, además, debe haber una ponderación entre los beneficios que se pretenden alcanzar y los daños que se generan por ello en el bien jurídico y derecho fundamental objeto de restricción. De ser los daños provocados mayores que el beneficio de la limitación del derecho fundamental, estaríamos ante una situación de actuación desproporcionada y, por tanto, o bien habría que no adoptar tal medida restrictiva del derecho y por consiguiente permitir su ejercicio, o bien adoptar una medida que sea menos restrictiva y por tanto menos gravosa para lograr el mismo fin, si es viable tal medida. Desde una perspectiva más propia de un Estado Social, parece constatable que los beneficios de una medida como esta parecen suponer unos beneficios más altos que la propia restricción teniendo en cuenta que en nuestra forma de Estado el derecho de propiedad adolece de ciertas limitaciones como puede constatarse en la Constitución cuando establece que la propiedad con independencia de su titularidad está subordinada al interés general y por tanto son medidas que, en un Estado más liberal y orientado hacia una protección más fuerte de la propiedad privada frente a los intereses del Estado, una medida de este calado podría verse como un expolio hacia el ámbito privado. En definitiva, la medida es adecuada y de ella se derivan más beneficios que perjuicios para el bien jurídico por la naturaleza del Estado Social que no sería vista con los mismos ojos en un Estado donde los poderes públicos fueran menos intervencionistas y los derechos de propiedad estuvieran menos sujetos a las veleidades del poder político.

1.5 Fundamentos jurídicos del TC

Llegados a este punto, el Tribunal resuelve el recurso de la parte demandante a la vista de las alegaciones pertinentes que han efectuado las partes, a saber, la Abogacía del Estado y la parte promotora del recurso, los fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional son los siguientes:

- Los motivos que impulsan la impugnación ante este Tribunal del mencionado Decreto estriban en la violación de algunos preceptos constitucionales, entre ellos: el derecho a la inviolabilidad de domicilio (artículo 18.2), el derecho de asociación (art. 22) o el derecho a la jurisdicción (art. 24), y por último se invoca el art. 9.3, en relación a la seguridad jurídica y la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos y el art. 14 proclamando la igualdad ante la ley. **Alegaciones en este último término que no se concretan suficientemente cuál es el efecto anulatorio al que hacen referencia.** El principal de los problemas es el que constitucionalmente se sitúa en el art. 86.1, en el que se admite y regula la figura del Decreto-ley dentro del marco parlamentario y como instrumento equivalente respecto a su fuerza a la Ley, y utilizable cuando una necesidad caracterizada por lo extraordinario y lo urgente reclama una acción normativa que generalmente compete al

Legislativo, pero que por esa necesidad, y por no poder ser atendida por una acción normativa emanada de las Cortes Generales, se habilita al Gobierno, provisionalmente hasta que obtenga la convalidación y, en su caso, la conversión en Ley, que establecen los apartados 2 y 3 del indicado art. 86. La novación en Ley, con base en el art. 86.3, revela que estamos en presencia de una forma distinta de la ordinaria de producción legislativa, que tiene fuerza de Ley, pero se caracteriza por la provisionalidad que reclama la potestad de las Cortes en materia legislativa, es un instrumento de acción inmediata, que utilizado dentro de los límites que indica el art. 86.1, puede convertirse en Ley, sin las restricciones relativas al Decreto-ley, porque cualquiera que sea el procedimiento legislativo elegido, las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas, dentro del marco constitucional. Al Decreto-ley no podrá acudir fuera de las previsiones del art. 86.1 y si se hiciera, quebrantaría el orden constitucional y corresponderá al Congreso en la vía del art. 86.2 velar porque esto no sea así. **Existe un mecanismo previsto en la Constitución para evitar que el DL se convierta en una suerte de carta blanca para el Ejecutivo de aprobar normas que no le corresponden a este, sino que la idea es que sea el propio órgano competente para la promulgación de las Leyes quien deba controlar que el Gobierno como órgano interino para aprobar este tipo de normas no se exceda en su utilización. Se trata de un control del presupuesto que habilita al Gobierno para permitirle adoptar este tipo de norma. De ahí que corresponda al Congreso el sometimiento de DL para que sea quien, o bien, lo convalide para que siga teniendo eficacia, lo convierta en una Ley formal con todo lo que ello supone respecto al debate parlamentario y a la modificación de aquellos extremos que sean pertinentes para su conversión en Ley y por último la derogación del mismo y por tanto la finalización de sus efectos. En conclusión, estamos ante un mecanismo constitucional que permite garantizar que no se produzcan extralimitaciones normativas y que no son más que la división y el equilibrio de poderes dentro del Estado de Derecho.**

- El problema de los condicionamientos del Decreto-ley ofrece más de un aspecto, pues unido al concepto de la necesidad manifestada en lo extraordinario y lo urgente, desde una estimación jurídica, se ofrece en muy estrecha relación el problema de la adecuación de la medida normativa a aquella situación desde la vertiente de la urgencia. El cuadro se cierra con la cuestión del control constitucional de estos componentes esenciales del presupuesto habilitante del Decreto-ley, existiendo, como existe un control parlamentario del 86.2 CE. El Gobierno ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la acción política, por tanto, de llevar a cabo actuaciones discrecionales dentro del marco constitucional que quedan sujetas al control jurisdiccional, rechazan toda injerencia en la decisión política que corresponda a la elección y responsabilidad del Gobierno. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan. **El ámbito de actuación del poder político, en este caso, del Gobierno, debe darle a este la capacidad de ejercer su función constitución de manera eficaz para que pueda cumplir con el cometido para el cual ha presentado un programa electoral y para que pueda materializar la confianza que el Parlamento ha depositado en él, no obstante, es necesario someter la actuación de aquél a un control de los órganos que**

tienen por finalidad, no solamente controlar al Gobierno, sino también ejercer las funciones que les son propias a aquellos órganos. En este caso, el control jurisdiccional respecto a la constitucionalidad de esta norma con rango de Ley se hace por el Tribunal Constitucional pero los actos administrativos que eventualmente se deriven de una norma con rango de ley o reglamentario también tienen una sumisión a la potestad jurisdiccional que corresponde a los jueces y Tribunales como garantía de la actuación administrativa limpia y en la protección de los derechos de los administrados. En el caso que nos ocupa es lógico que cualquier acto que emane del DL que es objeto de recurso y concretamente en el ámbito de procedimiento expropiatorio podrá ser objeto de su revisión por parte de los Tribunales de justicia. El Gobierno tiene unas parcelas de poder que son de legítimo uso siempre que no transgredan sus facultades y siempre respetando la facultad que tienen los demás órganos del Estado en sus funciones.

- La extraordinaria y urgente necesidad no ha de entenderse en el sentido extremo de utilizar el Decreto-ley para intervenir en acontecimientos de excepcional amenaza para la ciudadanía o el orden constitucional. Nuestra Carta Magna, ha contemplado el Decreto-ley como instrumento para ordenar situaciones que por razones difíciles de prever reclaman una acción legislativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación ordinaria parlamentaria de las leyes. La justificación podrá también darse en aquellos casos en que, por circunstancias o factores, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad inmediata de la medida. El modo como el art. 86 ha configurado el Decreto-ley susceptible de culminar en una Ley por la vía del apartado tercero del indicado artículo, en un sistema en que el Gobierno ha de gozar de la confianza de la Cámara, confiere el designio de adoptar dentro de los límites y concurriendo el presupuesto habilitante, acciones legislativas inmediatas que encontrarán en la ulterior Ley aprobada su regulación definitiva. **Por tanto, esta figura legal prevista tiene también un componente de anticipación, en tanto en cuanto se cuenta con la confianza parlamentaria, de manera que aspira a anticipar lo que será una decisión del Parlamento, pero en un contexto en el que es menester actuar con rapidez para no frustrar la actuación política y no generar un clima que puede ser de inseguridad jurídica en caso de no dar una respuesta normativa que responda a las necesidades que se estén constatando, sencillamente porque el Congreso puede revocar o ratificar ese acto normativo, con lo cual, no es una función que esté reñida entre el Parlamento y el Gobierno elaborar normas con rango legal, sino que el ideal es que aspiren a ser un complemento de actuación conjunta entre los Poderes del Estado.**
- Según el Banco de España la situación del Grupo reclamaba una acción inmediata y el informe analiza las alternativas de acción posible y entre ellas la de toma de control del Grupo. El Gobierno optó por la alternativa del control global a través de una expropiación. Los recurrentes creen que no hay indicios suficientes que determinen una situación crítica que hiciera necesaria una excepcional medida de expropiación, a lo que añaden en una alegación ulterior una vez conocidos los informes del Banco de España, que de ellos no

puede concluirse que la expropiación fuera la medida adecuada. Pero si prescindimos de los argumentos de buena salud del grupo de empresas al que se refiere la expropiación en lo manifestado en la demanda, la discrepancia es respecto a la elección de la técnica expropiatoria. **Esto es otra cuestión con dos vertientes de las que una se refiere a la adecuación de la medida a la situación de necesidad o, en palabras de nuestra Sentencia del 31 de mayo de 1982, a la «conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan» y la otra si el Decreto-ley es instrumento válido para operar una expropiación.** Desde el concreto punto de la situación de necesidad, calificada de modo relevante, y de inexcusable exigencia para que el Gobierno pueda acudir al Decreto ley, es inexistente una actuación violadora del art. 86.1. En este aspecto creo que es más acertado en términos jurídicos sostener una cuestionabilidad respecto al principio de proporcionalidad en la adopción de la medida que intentar atacar la medida en relación a su validez y encaje constitucional. Es evidente y claro que el tipo de norma que se utiliza es apropiado de acuerdo con el tenor literal de la Constitución, que habla de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y que por muy cuestionable que nos pueda parecer se ajusta a solventar una situación que requiere una respuesta rápida y sin dilaciones (por tanto, instrumento válido) y, además, se amolda al Estado Social que tenemos y por tanto prevalece la sumisión del derecho de propiedad o la riqueza al interés general. En definitiva, la norma cumple con el mandato constitucional de subordinación de la propiedad privada al interés general (por tanto, existe proporcionalidad de la medida en base al llamado “Estado Social”).

- Ante todo, conviene poner de relieve que el Decreto-ley en cuestión aparece como una acción bien singularizada de intervención en una situación excepcional que presentándose con caracteres definidos de riesgo con potencialidad de desestabilización del sistema financiero, reclamaba con urgencia una acción de los poderes públicos ante la dimensión del problema con proyección en el orden económico financiero, y aun en el social por la extensión de los sectores afectados, el problema tenía una relevancia que traspasaba las fronteras de los acotados límites de una crisis empresarial para convertirse en un factor determinante de inestabilidad de la situación financiera nacional. El Decreto-ley ha seguido el procedimiento del art. 86.3 concluyendo en la Ley 7/1983, que es hoy el instrumento de la expropiación de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades integrantes del Grupo RUMASA. El proceso se contrae a si la medida específica operada con incidencia inmediata en la propiedad, con el carácter inherente a la provisionalidad de la disposición luego transformada, en definitiva, y que ha culminado en la sanción plena de una Ley, es contraria a lo que manda el art. 86.1. La controversia se relativiza desde la perspectiva de la materia excluida a la acción de los Decreto- leyes. Tendrá que verse, partiendo de una situación extraordinaria y urgente a la que el Gobierno da respuesta mediante un cuadro de medidas entre las que ocupan una posición principal la expropiatoria, luego recogidas en la Ley 7/1983, de modo que el efecto inmediato puede verse desde la relación entre Decreto-ley y Ley de conversión como una anticipación de lo que también encontró la cobertura de una Ley aprobada por las Cortes Generales. La cláusula restrictiva del art. 86.1 («no podrán afectar...») debe ser

entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé lugar a que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido esencial de alguno de tales derechos. Esta interpretación exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, atribuidos de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la CE. En el caso que nos ocupa, el derecho de propiedad, incluido en la Sección Segunda del Capítulo 2.º del Título I, aparece regulado en el art. 33, donde se contiene una doble garantía de tal derecho, ya que *se reconoce desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, como un derecho subjetivo el cual cede para convertirse en un equivalente económico (por tanto, se mantiene la protección del derecho a la propiedad privada), como un bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 referenciado a los conceptos de utilidad pública o interés social, legítima la expropiación.* La garantía expropiatoria tiene su reconocimiento constitucional en el indicado precepto cuando precisa que *la privación de bienes o derechos está condicionada a que se lleve a cabo mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.* La cuestión se traslada a examinar si el Decreto-ley priva de estas garantías o sin llegar a este extremo altera elementos esenciales del derecho, examen que debe hacerse teniendo bien presente que el Decreto ha sido sustituido por la Ley 7/1983, que no habiendo sido impugnada proporciona coberturas solidas a la expropiación; y es que la expropiación, por voluntad de los impugnantes, ha quedado preservada de todo pronunciamiento que pudiera conducir a situaciones anteriores a la misma. **En efecto, se puede constatar que el hecho de una actuación urgente no tiene per se que suponer una minoración en relación a las garantías de las partes que sufren la expropiación siempre y cuando el instrumento que se utilice sea respetuoso con la Ley de Expropiación Forzosa que sería el régimen jurídico general y el marco al que deben ajustarse las normas reglamentarias que la complementen o incluso el DL que aprueba para regular esta situación de necesidad.**

- El supuesto no es el de la expropiación privativa de bienes con destino posterior a un fin al que se afectan esos bienes, ni tampoco una operación destinada a reservar al sector público recursos o servicios, o, por último, una operación con motivación sancionadora. La excepcionalidad de la situación creada no autoriza a la extensión de la técnica utilizada a otras situaciones, ajenas a la excepcionalidad de la que ahora tratamos, al no concurrir en ellas las características de la presente no podrían resolverse por la vía expropiatoria mediante un Decreto-ley. Es justamente la indicada situación extraordinaria y urgente la que legitima la expropiación dentro de la exigencia de una norma habilitante para cumplir con el primero de los requisitos de la expropiación forzosa, la declaración de utilidad pública o interés social, no reservada necesariamente a Ley formal en el sistema del régimen general expropiatorio. Aquellos efectos son una anticipación justificada por la excepcional y urgente situación, de lo que en esta Ley se dispone.

- Otro de los motivos de impugnación alegados por los recurrentes, en muy estrecha relación con el estudiado en los fundamentos que preceden, es el que invocando los arts. 38 y 128.2, en inmediata relación con el art. 86.1, todos de la CE., acusa que la libertad de empresa se ha violado porque está reservada a la Ley con prohibición del Decreto-ley. Ciertamente que el primero de los citados preceptos constitucionales en muy directa conexión con otros de la misma CE. y muy directamente con los arts. 128 y 131, vienen a configurar unos límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. Pero ni se ha operado aquí una actuación pública de sustracción al sector privado de recursos o servicios, porque se trata de actuación expropiatoria que, recayendo sobre empresas diversas, pasan a titularidad pública, con la previsión de su posible reprivatización, actuando mientras tanto la Administración como empresaria, dentro del marco de la economía de mercado, ni la intervención de empresas, figura contemplada en el art. 128.2, y legitimada constitucionalmente cuando así lo exigiere el interés general, está impedida a la acción del Decreto-ley. La expresión “mediante ley” que utiliza el precepto, permite a la Ley mediar en una situación de extraordinaria y urgente necesidad siendo un interés general legitimador de la medida a través Decreto-ley, pues la mención a la “Ley” es en sentido amplio y no exclusivamente con la Ley en sentido formal.
- Unas últimas consideraciones se hacen por los recurrentes invocando al efecto los arts. 9.3 y 14 de la CE., arguyendo que el Decreto transgrede los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad y a la igualdad ante la Ley. Proscribir las expropiaciones por ley sosteniendo que, en otras circunstancias de crisis financiera, que no se documenta correctamente para dar fuerza al alegato, los poderes públicos han actuado con medidas menos restrictivas que la expropiatoria manifiesta la debilidad del argumento y no permite discernir el tratamiento de las situaciones de crisis financieras que pudiera tener sobre el principio de igualdad. El art. 14 de la CE. no explica qué relación puede tener con los fenómenos de crisis reclamadores de medidas de intervención adecuadas a las situaciones y a los intereses generales afectados. Los argumentos para apoyar los alegatos de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad que se hacen con propósito de invalidar el Decreto, y más bien se nos presentan como calificación conjunta de las violaciones que los recurrentes creen ver y que han desarrollado en toda la motivación que precede a estos últimos motivos del recurso, que ellos reconducen a los indicados principios. Con esta mención del art. 9.3 nada es menester añadir a lo que se ha dicho anteriormente.

1.6 Desestimación del Recurso y voto discrepante

En este momento el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el RDL 2/1983, de 23 de febrero. El resultado de la votación es de empate, y, por tanto, el presidente del Tribunal tiene el voto de calidad.

Los Magistrados doña Gloria Begué Cantón, don Angel Escudero del Corral, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Francisco Pera Verdaguer, don Francisco Rubio Llorente y don

Antonio Truyol Serra, emiten conjuntamente un voto particular discrepante del parecer mayoritario impuesto en la resolución del recurso presentado.

La primera discrepancia se refiere a la relación entre ambas normas que puede ser entendida de dos maneras diferentes: bien considerando que el Decreto-ley y la Ley posterior son dos normas distintas, bien estimando que representan dos momentos de la misma norma. Estas dos concepciones llevan a consecuencias divergentes. La primera de ellas obliga a concluir que al tratarse de dos normas distintas la impugnación del Decreto-ley no se extiende a la Ley, cuya constitucionalidad, en consecuencia, no podrá ser examinada, por impedirlo así la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad y más precisamente, y a contrario, el art. 39.1 de la LOTC. Conduce a la conclusión de que la Ley carece de efecto alguno sobre el Decreto-ley anterior, al que deroga, por lo que subsisten los vicios que éste efectivamente tuviera en el momento anterior a la derogación. La segunda concepción permite entender que la Ley posterior subsana en alguna medida los vicios del Decreto, pero, lógicamente obliga a considerar que la impugnación de éste incluye también la de aquélla, ya que la Ley no es sino una prolongación en otra forma del Decreto-ley. **Teniendo presente el artículo 39 de la LOTC la impugnación del decreto solo puede afectar a los preceptos del mismo decreto e incluso a aquellos preceptos que no son objeto directo y explícito de impugnación si así los aprecia el Tribunal como impugnables como consecuencia de infracción constitucional y, por tanto, determinando su nulidad. En este caso la ley posterior no es objeto de recurso de inconstitucionalidad y, además, al ser una norma emanada de las Cortes Generales su posibilidad de ser contraria a la Constitución es menor de lo que podría ser una norma con fuerza de Ley dictada por el Ejecutivo.**

Entienden que el Decreto-ley, que se encontraba vigente en el momento de interponer el recurso de inconstitucionalidad, es una norma distinta de la Ley posterior, pues de otro modo desaparecerían las limitaciones que el art. 86.1 de la Constitución impone al Decreto-ley. Por ello, si bien en ningún caso podría ser enjuiciada la Ley posterior no recurrida por impedirlo el art. 39.1 de la LOTC, la Sentencia, debió extenderse al enjuiciamiento de la totalidad del Decreto-ley, con objeto de determinar su conformidad o disconformidad con la Constitución, cuya supremacía corresponde preservar a este Tribunal en caso de recurso, de acuerdo con el art. 27.1 de su Ley Orgánica. Es decir, que la Sentencia, de acuerdo con el art. 39 de la LOTC, debería haber entrado a valorar el contenido íntegro del Decreto impugnado por si hubiera en él otros preceptos, además de los impugnados, que fueran incompatibles con la Constitución y, por tanto, consecuentes con la inconstitucionalidad y, de este modo, poder invocar la infracción de otros preceptos constitucionales como base para la declaración, aunque estos no hayan sido invocados en el proceso.

El criterio no se aparta del sustentado por la mayoría del Tribunal en cuanto a la necesidad de analizar en el presente caso la existencia de los requisitos que el mencionado artículo establece para los Decretos-leyes que son resultado de una potestad legislativa de la que **sólo excepcionalmente** puede hacer uso el Gobierno, pues su titular único son las Cortes Generales, en base al art. 66.2 de la Constitución. En esta línea no se disiente del

parecer mayoritario en cuanto a la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del Decreto-ley, y comparten la interpretación de los derechos, deberes y libertades a que se refiere el art. 86.1, que incluye todos los del Título I y entre ellos el derecho de propiedad, y la relativa al alcance del verbo «afectar» en el sentido de que no excluye toda incidencia en los mismos. La existencia de una situación de hecho que justifique el recurso al Decreto-ley no permite promulgar cualquier Decreto-ley, sino sólo una disposición de esta naturaleza cuyo contenido no exceda de los límites que el art. 86.1 de la Constitución impone. A diferencia del parecer mayoritario, resulta claro que la norma recurrida, que lleva a cabo una privación singular del derecho de propiedad de determinados ciudadanos por medio de la expropiación, afecta sin duda a tal derecho. Por otra parte, el derecho de propiedad está garantizado por el art. 33 de la Constitución, y los tres apartados del mismo no pueden ser artificialmente separados de manera que llegue a entenderse que la llamada «garantía expropiatoria» constituye un derecho distinto del derecho mismo de propiedad y no, como sucede, una garantía de su contenido, consistente en que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». **En razón de lo antes expuesto, se entiende que el Decreto-ley afecta al derecho de propiedad cuando, al margen del sistema general expropiatorio, establece normas singulares sobre la expropiación o adopta medidas expropiatorias concretas, de tal modo que no se limita a contemplar las peculiaridades del caso, considerado de extraordinaria y urgente necesidad, sino que lleva a cabo una minoración de las garantías previstas en dicho sistema.**

1.7 Análisis de los Magistrados discrepantes

Los magistrados hacen un análisis de los artículos del Decreto-ley que es objeto del recurso.

En el art. 1 se decreta la expropiación forzosa, por causa de utilidad pública e interés social, de la totalidad de las acciones representativas del capital de las sociedades a que se refiere el anexo del mismo Decreto-ley. El alcance de este artículo, desde la perspectiva del sistema general expropiatorio, es el de efectuar la declaración de utilidad pública e interés social, por una parte, y concretar los bienes que es necesario ocupar, de otra. En el presente apartado nos referimos al primer aspecto, para considerar el segundo aspecto en el siguiente. La declaración de utilidad pública e interés social del fin perseguido por la expropiación no afecta al derecho de propiedad de bienes concretos y determinados, dado que se trata de una fase previa a la iniciación del expediente expropiatorio, por lo que no vulnera el art. 86.1 de la Constitución. Por otro lado, esta declaración no se aparta del sistema general expropiatorio, teniendo en cuenta las especiales características del caso, ya que la causa de tal declaración, como se explica en la exposición de motivos del Decreto-ley, es la defensa de la estabilidad del sistema financiero nacional, puesta en grave riesgo por el modo de gestión de las sociedades implicadas, así como la de los intereses legítimos de los depositantes y trabajadores a los que alcanzaría una crisis de la organización, pues el grupo de sociedades matrices y filiales constituye una unidad de dirección y de riesgo.

Esta causa, por su magnitud, trasciende del mero incumplimiento de la función social de la propiedad al no darse exclusivamente el supuesto previsto en los arts. 71 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, pueden ser de aplicación los preceptos generales de dicha Ley, y en especial su art. 12, que no exige una ley votada en Cortes cuando se trata de la expropiación de bienes muebles. **El art. 71 prescribe que existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a la Ley, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva. Y el art. 72 establece los requisitos para que exista dicho interés social: la declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica; que dicha declaración sea formulada por Ley o por Decreto acordado en Consejo de Ministros; que la Ley contenga inequívocamente la petición de expropiación forzosa frente al incumplimiento; que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario. Si se dan todos estos requerimientos se entenderá como una circunstancia de interés social y, por tanto, tal declaración no supone que el expediente expropiatorio pueda llevarse a cabo al margen del sistema general, ni prejuzga los bienes de necesaria ocupación a que debe extenderse la expropiación para conseguir la finalidad propuesta. El art. 12 establece que los bienes muebles, la utilidad pública habrá de ser declarada expresa y singularmente mediante Ley en cada caso, a no ser que ésta u otra Ley hayan autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el acuerdo del Consejo de Ministros.**

El art. 1 del Decreto-ley impugnado contiene un conjunto de medidas que globalmente consideradas pueden calificarse de ocupación, es decir, toma de posesión de las sociedades del grupo, gestión de las mismas, y cierre durante un día de las oficinas y sucursales de los bancos afectados, con la excepción de lo dispuesto en el párrafo primero del art. 2 del Decreto-ley, en cuanto a que el Estado adquiere el pleno dominio de las acciones mediante ley. Respecto a este extremo, la adquisición del pleno dominio de las acciones mediante ley, prescindiendo del sistema general expropiatorio, supone la privación del derecho de propiedad, por lo que el Decreto-ley excede en este punto del límite que establece el art. 86.1 de la Constitución y es en estos términos inconstitucional. El parecer mayoritario no proporciona un razonamiento convincente que justifique por qué entiende que la privación de un derecho no afecta a ese derecho. En cuanto a las medidas de ocupación, la necesidad de ocupación, se elimina el expediente contradictorio, que permite determinar los bienes de necesaria ocupación para conseguir la finalidad propuesta con la declaración de utilidad pública e interés social y, en cuanto a la propia ocupación, el Decreto-ley no se limita a aplicar la ocupación urgente, prevista en la Ley de Expropiación Forzosa para los bienes inmuebles (art. 52), sino que elimina la garantía del depósito previo y la indemnización también previa por la rapidez de la ocupación. En estas condiciones, resulta claro que las medidas de ocupación se apartan del sistema general reduciendo las garantías de los

expropiados. Por ello, lo que respecta a tales medidas, adoptadas como parte de un procedimiento expropiatorio, el Decreto-ley excede del límite impuesto por el art. 86.1 de la Constitución, pues con ellas se pone de manifiesto la afectación al derecho de propiedad. **El art. 52 en este sentido establece que para declararse la urgente ocupación de los bienes afectados se requerirá acuerdo del Consejo de Ministros que implicará: que se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de ocupación de los bienes objeto de expropiación según el proyecto aprobados y dará derecho a ocupación inmediata; se notificará a los interesados afectados el día y la hora en que se levantará el acta previa a la ocupación, notificación que se hará con una antelación mínima de 8 días, se publicarán edictos en el BOE y en BOP, así como en periódicos locales y provinciales; el día acordado se constituirán en la finca el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o concejal delegado y reunidos con los propietarios levantarán un acta en la que describirán el bien o derecho expropiable así como los datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados; a la vista del acta previa de ocupación la Administración formulará las hojas de depósito previo a la ocupación (lo que no ocurre en el caso planteado); fijará la Administración las cifras de la indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, cuya cuantía no podrá ser objeto de recurso, en caso de disconformidad decidirá el Jurado Provincial la cuestión en el momento de la determinación del justiprecio (cuestión que tampoco sucede en el caso previsto); el siguiente paso que adoptará la Administración es la inmediata ocupación en el plazo máximo de quince días; efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago. Es evidente que en el caso que se nos plantea no se efectúa ni el expediente contradictorio que permitiría a los interesados alegar y aportar la documentación que estimen conveniente, así como tampoco se da por parte del Gobierno ninguna indemnización previa derivada de la celeridad y la urgencia de la ocupación por los perjuicios que puedan ocasionarse. Por tanto, se reducen considerablemente las garantías de los expropiados, tanto de defensa en el procedimiento expropiatorio como sus garantías económicas al no haber indemnización previa alguna.**

En cuanto a las medidas de ocupación, si se consideran como parte de un procedimiento expropiatorio singular, como realmente son, no constituyen una modulación del sistema general, sino que suponen la minoración de garantías previstas en el mismo. Así, en cuanto a la necesidad de ocupación, se elimina el expediente contradictorio (arts. 15 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa), que permite determinar los bienes de necesaria ocupación para conseguir la finalidad propuesta con la declaración de utilidad pública e interés social; y, en cuanto a la propia ocupación, el Decreto-ley no se limita a aplicar la ocupación urgente, prevista en la Ley de Expropiación Forzosa para los bienes inmuebles (art. 52), sino que elimina la garantía del depósito previo y la indemnización también previa por la rapidez de la ocupación. En estas condiciones, resulta claro a nuestro juicio que las medidas de ocupación se apartan del sistema general -como reconoce el parecer mayoritario en la parte que las examina-, en puntos esenciales, reduciendo las garantías de los expropiados. Por ello, entendemos que por lo que respecta a tales medidas, adoptadas

como parte de un procedimiento expropiatorio, el Decreto-ley excede del límite impuesto por el art. 86.1 de la Constitución, dado que con ellas se afecta al derecho de propiedad, tal como aparece en el art. 33.3 de la misma.

Aunque no existe Ley posconstitucional en la que pueda subsumirse el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa permite al Gobierno, por razones graves “de orden público”, adoptar medidas que comprenden la ocupación de bienes con indemnización posterior, sin las formalidades que exige para la expropiación. Este precepto fue pensado en principio para supuestos distintos, pero, este Tribunal viene señalando reiteradamente, que las normas preconstitucionales han de ser interpretadas de conformidad con la Constitución. En un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el art. 1 de nuestra Constitución, el concepto de orden público, debidamente concretado, no puede entenderse tan sólo como un límite al ejercicio de determinadas libertades y derechos consagrados con el carácter de fundamentales por la Constitución, según se recoge en los Tratados internacionales ratificados por España, sino que ha de serlo para las libertades y derechos de contenido patrimonial, como los de propiedad y libertad de empresa, que gozan de un menor nivel de protección constitucional, y tienen como límite la función social (art. 33.1) y las exigencias de la economía nacional (art. 38). Las medidas de ocupación, que serían de carácter cautelar y no impedirían la aplicación posterior del procedimiento expropiatorio, no son contrarias a la Constitución en cuanto pueden encajar en el sistema legal, interpretado de acuerdo con los principios constitucionales y la realidad socio-económica actual, en el contexto de una economía con un grado de desarrollo y complejidad industrial y financiera muy superior al existente en 1954, fecha cuando se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa. Interpretación que pone de manifiesto la urgente necesidad de actualizar la legislación vigente.

En este sentido debe hacerse un inciso respecto al principio de conservación de las leyes, una norma es válida cuando haya sido creada conforme a los procedimientos de producción normativa establecidos y por tanto es una norma llamada a insertarse en el ordenamiento jurídico. Cuando el Pueblo se erige en Poder Constituyente y aprueba la Constitución, no lo hace, sin embargo, para que esta otorgue validez a las normas preexistentes, sino que es la que decide cuáles normas siguen en vigor y por tanto son aplicables, en este sentido la regla general es que las normas despliegan efectos sin limitación temporal, es decir, que es una característica de vigencia indefinida, en tanto en cuanto no se produzca circunstancia alguna que genere el cese de su vigencia. Entre tales circunstancias está la derogación y la declaración de inconstitucionalidad. Una norma puede derogarse por otra posterior o bien porque se haya incluido en ella un plazo de vigencia, cuyo agotamiento produce su ineficacia (leyes temporales), aunque lo habitual es que el agotamiento de la vigencia se produzca por una norma posterior que se oponga explícitamente a aquella declarándola derogada o bien se oponga tácitamente aquella siendo contraria en su articulado a la que deja sin eficacia. La disposición derogatoria de la Constitución en sus puntos primero y segundo declara derogadas normas concretas como son la Ley para la Reforma política o la Ley constitutiva de las Cortes y el punto tercero establece

que quedan derogadas las disposiciones que se opongan a los establecido en la Constitución. Implica este inciso de la mencionada disposición no una decisión referente a la continuidad en el tiempo de la vigencia de las normas preexistentes, sino un condicionamiento de las mismas en su aplicabilidad en el futuro siempre que no sean contrarias, estas normas preconstitucionales, a los preceptos de la Constitución correspondiendo a los órganos de tutela del sistema constitucional (Tribunal Constitucional) inaplicar tales normas cuando sean opuestas a los preceptos de aquella. De esta forma, la aplicación o inaplicación de las normas preconstitucionales estará supeditada a su contradicción o no con la Norma Constitucional. Habrá que constatar el contenido de la norma cuya aplicación está en duda con los principios informadores y los preceptos constitucionales y, en caso de existir antinomias, habrá que hacer un análisis por si cupiera una interpretación de la norma que sea compatible con el texto de la Constitución.

El art. 4 del Decreto-ley impugnado establece en su párrafo primero que los titulares de las acciones expropiadas quedarán constituidos en una «comunidad de accionistas» por cada sociedad a la que aquellas acciones correspondan, al objeto de actuar colectivamente en el procedimiento expropiatorio y en los procedimientos judiciales que puedan tener lugar como consecuencia de la expropiación; y en su párrafo segundo regula la convocatoria de la Asamblea General de las respectivas comunidades de accionistas, la forma de designar un órgano que asuma su representación, y la eventual actuación del Ministerio Fiscal.

El art. 4 establece en lo que referente a las relaciones entre la Administración y los expropiados un procedimiento que no se ajusta a la Ley de Expropiación Forzosa y que implica una disminución de las garantías que excluye la posibilidad de actuación individual de cada expropiado. Por ello la regulación de las comunidades de accionistas no supone una modulación del sistema general en atención a la excepcionalidad del caso concreto, sino que, debido a su carácter obligatorio y excluyente disminuye las garantías de los expropiados. En consecuencia, el art. 4 afecta al derecho de propiedad y excede del límite prescrito en el art. 86.1 de la Constitución, lo que implica su inconstitucionalidad.

El art. 5 del Decreto-ley regula la fase de justiprecio, a cuyo efecto establece plazos para abrir dicha fase (núm. 1) y formalizar las hojas de aprecio (núm. 2); determina los criterios de valoración de las acciones (número 3), y fija la competencia del Jurado Provincial de Expropiación de Madrid (núm. 4).

Los apartados uno, dos y cuatro, constituyen modulaciones del sistema general para el caso concreto que nos ocupa -sin duda alguna, de gran complejidad-, modulaciones que no suponen una disminución de garantías, por lo que, en sí mismas consideradas, no son inconstitucionales, máxime si se las interpreta -como, a nuestro juicio, es obligado- desde la perspectiva del sistema general, es decir, sin excluir la responsabilidad por demora respecto al plazo fijado en dicho sistema, art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa: **Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará**

obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado.

La fijación del justiprecio -núm. 3 del art. 5- no se ajusta a lo dispuesto por el art. 40 de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual establece los criterios aplicables para la expropiación de bienes muebles. Implican una garantía esencial del derecho de propiedad el que se observen los criterios de valoración establecidos y es evidente que esta garantía desaparece en la medida en que, como aquí sucede, se establece que en un caso concreto de expropiación se aplicarán criterios singulares distintos de los generales. En consecuencia, interpretados como una norma imperativa, el precepto sería inconstitucional al exceder del límite previsto para los Decretos-leyes por el art. 86.1 de la Constitución. **En este caso existe una violación en el establecimiento del justiprecio en base a los criterios que marca la ley para determinarlo, las cuotas de participación en el capital social o en los beneficios de las sociedades mercantiles se estimarán en la media aritmética que resulte de aplicar: la cotización media en el año anterior a la fecha de apertura del expediente, la capitalización al tipo de interés legal del beneficio medio de la empresa en los tres ejercicios anteriores, y el valor teórico de los títulos de objeto de expropiación que suponen la diferencia entre el activo real y el pasivo exigible en el último balance aprobado**

No obstante, la LEF dispone en su art. 43 que tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios de estimación que consideren más oportunos, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resulta, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, por ser este superior o inferior a aquélla. Por tanto, el precepto no resulta inconstitucional en cuanto no impediría la obtención del valor real de los bienes que es una garantía básica del expropiado que contempla la Ley. En base a esta interpretación, en vista de que en el Decreto-ley no persigue que el justiprecio sea inferior al real, ni se ha configurado como una especie de sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad, sino que, la exposición de motivos indica que la expropiación se lleva a cabo con el respeto más absoluto de los derechos de los accionistas mediante el pago del justo precio de sus acciones. **En este aspecto queda de manifiesta la flexibilidad que otorga la ley al conceder la posibilidad de que quienes son partícipes de la expropiación puedan utilizar los criterios valorativos de los bienes o derechos que son objeto de la misma y de esta forma se refuerzan los intereses especialmente de los expropiados quienes pueden recurrir al peritaje en caso de que la valoración que lleve a efecto la Administración expropiante sea contraria a los intereses de los propietarios, más aún en aquellos casos en que la Administración utilice la figura de la expropiación de manera que se pueda interpretar como abusiva y frontalmente en contra de los intereses de quienes son objeto de la expropiación.**

2. Emisión pagarés Nueva Rumasa

El contexto de estas emisiones de pagarés se remonta al año 2009 en la que se realizó la primera emisión de pagarés de la sociedad Nueva Rumasa, la idea era reflotar el imperio empresarial de la familia Ruiz-Mateos. Y esta primera se realizó a través de la empresa Carcesa, dedicada al sector de la alimentación y a su vez propietaria de las marcas Apis (dedicada a la venta de envasado de tomates) y Fruco (dedicada a la producción de zumos). Emisión estaba dirigida a inversores particulares y ofrecía una rentabilidad del 8% a un año, siendo la inversión mínima de 50.000€. Según las cuentas de Carcesa que se conocieron posteriormente, lograron captar alrededor de 70 millones de euros ese año con dicha emisión.

Las condiciones para cada inversor eran de suscribir los pagarés con una cantidad mínima de 50000 euros a un 8% de rentabilidad anual, lo cual parece algo inverosímil ya que ningún fondo de inversión o depósito a plazo fijo rinde semejante interés. Y además es llamativa la cantidad a suscribir que es muy elevada para muchos inversores.

La segunda emisión se realizó en septiembre de 2009 a través de la empresa Hibramer, dedicada a la fabricación de piensos para la alimentación de animales. Los pagarés ofrecían una rentabilidad anual del 6%, durante el primer año, con la posibilidad de renovar los pagarés anualmente con un 0,5% adicional por cada año que se mantuviera la inversión, hasta llegar al 8% al cabo de 5 años, fecha máxima de vencimiento de los pagarés.

La tercera emisión se realizó a través de la empresa Hoteles Maspaloma y en esta ocasión se volvió a recuperar la inversión anual del 8%. Los anuncios publicitarios empleados aseguraban que la inversión “estaba garantizada por un tesoro de valor incalculable: extraordinarias existencias que cuentan con certificados de envejecimiento de acuerdo con la normativa vigente del órgano regulador y con una valoración de un experto independiente de más de 1200 millones de euros”. El spot se refería a los inventarios de los Brandys Espléndido y Conde Garvey.

La cuarta emisión de pagarés se realizó en diciembre de 2009 mediante la empresa José María Ruiz Mateos S.A. y en esta ocasión de esta emisión eran: una rentabilidad que del 10% anual y cuyo rendimiento se liquidaba trimestralmente, 50000 euros mínimo de inversión a suscribir y un vencimiento de los pagarés a 2 años. En esta ocasión se ofrecía como garantía de confianza para los potenciales inversores respecto al cobro, el respaldo de las empresas Dhul y Clesa. Pretendiendo captar fondos con esta emisión por valor de 60 millones de euros con el que financiar la compra de una potentísima, se decía, empresa alimenticia.

Como consecuencia de las características de estos pagarés, cuya emisión no intervenía ninguna entidad financiera, quedaron fuera de la supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Este organismo regulador, en todo este tiempo, advirtió a través de sus comunicados en su web de los riesgos de estas operaciones y pedía a los potenciales inversores que se informaran convenientemente a través del asesoramiento financiero especializado si querían hacer esta operación.

Según fuentes de la propia Nueva Rumasa los fondos captados a través de las cuatro emisiones totalizaban una cantidad que ascendía a 100 millones de euros de alrededor de 5000 inversores.

Esto provocó que, en abril del 2010, a instancias de la CNMV, el gobierno promoviera la reforma del artículo 30 de la Ley 24/1988 del mercado de valores de manera que en la venta de títulos dirigida al público en general, empleando cualquier tipo de comunicación publicitaria, tuviera que existir como intermediario un gestor financiero autorizado que debiera responder ante la CNMV. Esta modificación suponía que NUEVA RUMASA estuviera obligada a pasar por la supervisión de la CNMV en caso de pretender dar publicidad a una nueva emisión de pagarés, tal y como había sucedido en sus 4 emisiones de pagarés corporativos a través de anuncios en prensa o televisión. La cuarta emisión de pagarés del grupo finalizó el 23 de junio de 2010, fecha posterior a la modificación de la Ley 24/1988 del mercado de valores, Nueva Rumasa tuvo que contratar a la empresa GPM para que actuare de intermediaria en la comercialización de los pagarés.

En junio de 2010 el grupo Nueva Rumasa realiza una quinta emisión con una rentabilidad del 10% si la inversión se realizaba a un año y del 12% si se realizaba a dos años y la condición era la misma que en las anteriores, una inversión mínima de 50000€. En este contexto no fue publicitada en los medios de comunicación como se hizo en las anteriores, de forma que en este caso no le afectaba la modificación de la Ley del mercado de valores con lo cual no requería de la existencia de intermediario alguno, ni quedó bajo la supervisión del órgano regulador. Al mismo tiempo se lanzó una ampliación de capital de la empresa Dhul, una de las más importantes del grupo, con la que pretendía obtener unos 30 millones de euros con la idea de construir una fábrica en Jaén. Esta ampliación se hizo con participaciones mínimas de 1200 euros. En este caso el número de teléfono que se utilizó para que los inversores pudieran adquirir participaciones era el mismo que se utilizó para las 4 emisiones anteriores y también para la quinta, por tanto, el inversor que deseara adquirir participaciones de Dhul podría recibir información adicional sobre la última emisión para adquirir pagarés de ésta. Un detalle muy llamativo es que los pagarés corporativos no estaban admitidos a negociación en el mercado secundario y por tanto los tenedores no podían conseguir liquidez transmitiéndolos.

El 17 de febrero de 2011, se convoca una rueda de prensa por parte de José María Ruiz Mateos acompañado de sus hijos para hacer pública la solicitud de concurso de acreedores para diez de sus mayores empresas, entre ellas estaban Clesa, Dhul, Trapa, Hotasa, Elgorriaga, Garvey, Hibramer, Carcesa y el club de fútbol Rayo Vallecano. En junio de 2011 la fiscalía anticorrupción presentó una querrela por estafa o apropiación indebida en la Audiencia Nacional contra José María Ruiz Mateos, su esposa Teresa Rivero y seis hijos y un sobrino de estos por haber vendido pagarés por valor de más de 90 millones de euros a más de 1000 inversores. En diciembre del 2011, el informe del ministerio fiscal sobre el proceso que se sigue contra el fundador de Nueva Rumasa, José María Ruiz Mateos, su mujer, sus seis hijos, y su sobrino, Zoilo Pazos por los delitos de estafa, insolvencia punible

y administración desleal, afirmaba que Nueva Rumasa había captado 385,3 millones de euros de 4.110 inversores mediante la emisión de pagarés a través de 13 empresas.

En cuanto a las condiciones, como suele pasar en casi todas las estafas, éstas eran muy suculentas: cada inversor debía aportar un capital mínimo (dependiendo de la emisión, el capital mínimo alcanzaba los 50.000 euros) a cambio de unos intereses que llegaban a ser de hasta el 12% (muy superiores a los que daba el mercado en ese momento), y a un vencimiento de dos años. Además, la emisión estaba avalada por dos compañías muy conocidas: Dhul y Clesa, las cuales habían sido adquiridas por el grupo Nueva Rumasa. Al final, la recaudación superó los 97 millones de euros; sin embargo, los titulares de los pagarés nunca recuperaron el capital aportado... de momento.

2.1 El Juez de la Mata procesa a los seis hijos de Ruiz-Mateos

El proceso judicial por el caso Nueva Rumasa y el presunto fraude relativo a la emisión de pagarés del Grupo continúa en la Audiencia Nacional. Así, en Auto de transformación a procedimiento abreviado, con fecha 16 de enero de 2017, el Juez José de la Mata estima conveniente proceder contra los seis hijos varones del empresario José María Ruiz-Mateos por hasta ocho presuntos delitos de estafa cualificada, alzamiento de bienes, blanqueo de capitales y contra la Hacienda pública. El sobreseimiento de la causa contra Teresa Rivero Sánchez –esposa de José María Ruiz-Mateos–. Dar traslado de las actuaciones a las más de cincuenta acusaciones que están personadas, con el objetivo de que formulen escrito de acusación, o la práctica de diligencias con carácter excepcional. **En su escrito, el Juez relata de manera pormenorizada cómo en el año 2009, ante la situación insolvencia que presentaban las empresas del Grupo, sus responsables resolvieron captar fondos, supuestamente con la idea de revertir la situación, pero también para aplicarlos en su propio beneficio, recurriendo al ahorro de los espectadores por medio de agresivas campañas en los principales medios de comunicación. Con este objetivo, prosigue el Magistrado, ofrecían a cambio del ahorro unos elevados intereses, mostrando una imagen de prosperidad que no se ajustaba a la realidad.**

El GRUPO, indica de la Mata en su escrito, contaba con un sector internacional conformado por un centenar de sociedades extranjeras con domicilio en diferentes países de nula o baja tributación o no cooperantes en el suministro de información como Belice, Antillas Holandesas, Islas Vírgenes, Panamá, Suiza, Holanda, Estados Unidos, Andorra y Chile. Muchas de estas sociedades eran matrices de las sociedades españolas, y tenían a su vez como socios a otras sociedades domiciliadas en paraísos fiscales, todo ello con el objetivo fundamental de obtener la mayor opacidad para proteger las propiedades inmobiliarias y las marcas comerciales más relevantes de NUEVA RUMASA. Y señala que, previendo el cúmulo de responsabilidades penales y patrimoniales que podrían derivarse de las irregulares prácticas descritas en el Auto (fundamentalmente la absoluta imposibilidad de devolver las cantidades millonarias captadas de los inversores), y ante la posible inminencia de embargos judiciales y de las acciones que eventualmente pudieran ejercer los miles de perjudicados, los investigados Francisco Javier, Álvaro, Pablo, Zoilo, José María y Alfonso RUIZ-MATEOS RIVERO, junto con su padre, idearon y pusieron

en práctica diversas estrategias para salvaguardar su patrimonio, entre ellas conseguir el control mediato de la liquidación de las empresas y participar en su resultado, transmitiéndolas previamente a nuevos propietarios y administradores concertados para la ocasión.

El juez de la Audiencia Nacional impone una fianza de algo más de 496 millones de euros. El titular del Juzgado Central de Instrucción número 5 atribuye a los 15 acusados **delito continuado de estafa agravada, alzamiento de bienes, blanqueo de capitales y contra la Hacienda pública** contra Álvaro, Zoilo, José María, Pablo, Francisco Javier y Alfonso Ruiz-Mateos y el empresario Ángel de Cabo, además de otras ocho personas, todos ellos responsables del Grupo Nueva Rumasa. Además, señala a 57 empresas como responsables civiles subsidiarias y a nueve personas en calidad de partícipes a título lucrativo, entre ellas siete hijas y un hermano del empresario fallecido en septiembre de 2015. La Fiscalía Anticorrupción reclama **16 años de prisión para cada uno de los seis hijos de Ruiz-Mateos** imputados en el caso por idear, según su escrito de acusación, un sistema de financiación del Grupo de naturaleza piramidal entre 2009 y 2011 consistente en captar fondos del público bajo la forma de préstamos retribuidos con altos intereses, cuya devolución se garantizaba mediante pagarés y otros efectos emitidos y avalados por sociedades del Grupo.



2.2 Deudas de 577 millones de euros y denuncias de 1409 perjudicados

En el auto de apertura de juicio oral, De la Mata describe todas las prácticas irregulares presuntamente ideadas por los acusados: la forma en que simulaban movimientos de efectivo, que en realidad eran traspasos entre cuentas del Grupo; cómo realizaban operaciones fuelle con sociedades pantalla para generar créditos ficticios como forma de obtener liquidez a corto plazo; cómo usaban testaferros en sociedades formalmente ajenas, unas prácticas que agravaron la situación económica de las empresas del Grupo, cuyas deudas acumuladas en 2009 alcanzaban los 577 millones de euros. El escrito del magistrado no concreta el número de sociedades del Grupo porque éste no puede «fijarse con seguridad», ya que, aunque su publicidad alude a 107 empresas, algunos documentos internos recogen listados de hasta 164 españolas y 48 extranjeras e informes de administradores concursales relacionan 171 empresas. Además, el análisis conjunto de la documentación mercantil, societaria y bancaria disponible permite al juez conectar directa o indirectamente los hechos investigados con 445 sociedades, 56 de ellas extranjeras.

Según el juez, ante esta situación de insolvencia y la imposibilidad de recurrir a mayor financiación bancaria, los responsables de Nueva Rumasa urdieron una trama consistente en la captación de inversores. Así, entre 2009 y 2011 los fondos captados a los inversores, que constituyeron la única financiación del Grupo, «no se destinaban ni a los que se publicitaba ni a la propia sociedad emisora, sino que servían para atender deudas de otras sociedades del grupo o para adquirir otras sociedades de renombre para seguir consolidando el engaño de la garantía generalizada», explica el auto. El titular del Juzgado Central de Instrucción número 5 relata también en el auto -contra el que cabe recurso en un plazo de 30 días- la operativa de ocultación del patrimonio que los acusados desarrollaron a partir de 2011 ante las obligaciones de pago que tenían que afrontar, así como las declaraciones de concurso voluntario de las principales empresas del Grupo.

Un total de **1.409 perjudicados** por el Grupo Nueva Rumasa presentaron denuncia por esta estafa y reclaman 171 millones de euros, de modo que, a la vista de las eventuales multas y responsabilidades civiles que pudieran imponerse a cada acusado, el juez fija en algo más de 496 millones de euros las cantidades a depositar por los acusados principales, seis hijos de José María Ruiz Mateos. El juez señala a 57 empresas del Grupo como responsables civiles subsidiarias y nueve partícipes lucrativos, entre ellos, Joaquín Yvancos, el que fuera el abogado de José María Ruiz-Mateos.

En lo que respecta al **delito de estafa**, De la Mata indica en su auto que los investigados actuaron con manifiesto ánimo de lucro y, como únicos beneficiarios, utilizaron engaño para producir error a los inversores, induciéndoles a invertir sus ahorros mediante préstamos que eran documentados en reconocimientos de deuda de distintas empresas del Grupo Rumasa pese a su manifiesta insolvencia.

En este caso el engaño se produjo, explica, al realizarse la transmisión patrimonial bajo el engaño de una aparente solvencia, unos intereses remuneratorios altos, una campaña publicitaria «manifiestamente engañosa» y un compromiso de invertir los capitales obtenidos en la consolidación y ampliación del Grupo. «Obvio es significar que, de haber conocido las circunstancias económicas reales de las empresas y los verdaderos propósitos de los imputados, los inversores no hubieran realizado las operaciones de préstamo, ya que desde el primer momento no pensaban devolver el dinero», detalla. Dicho artificio engañoso ha de ser bastante para la consecución de los fines propuestos (art. 248 CP) y para provocar el traspaso patrimonial y evidentemente se da en este supuesto al emplear una campaña publicitaria exhibiendo unas bondades crediticias y una expectativas remunerativas que en realidad no se correspondían con la realidad, por tanto, se da el nexo causal entre la acción del engaño en la dinámica defraudatoria (dolo concurrente) y el desplazamiento patrimonial que genera el perjuicio económico

Sobre el delito de **alzamiento de bienes**, el juez afirma que los imputados idearon y pusieron en práctica diversas estrategias para salvaguardar su patrimonio a la vista del cúmulo de responsabilidades penales y patrimoniales que podrían derivarse de las prácticas irregulares ya mencionadas. Las ventas supusieron la transmisión de sus patrimonios sociales, fincas, hoteles, participaciones sociales, bienes que los miembros de la familia Ruiz-Mateos pretendían recuperar secretamente a través de Ángel de Cabo y otros acusados, algo que solo podrían conseguir sin pagar previamente a todos sus acreedores. La conducta integradora del tipo es la de aquella persona que, siendo consciente de la existencia de créditos contra su patrimonio, realiza cualquier ardid o maniobra capaz de situar determinados bienes fuera del alcance persecutorio o realizativo del titular crediticio (art. 257 CP). El alzamiento puede admitir diversas modalidades: el modo más elemental supone apartar físicamente algún bien para que el acreedor ignore donde se encuentra.

Una forma más compleja se realiza a través de algún negocio jurídico por medio del que: se enajena alguna cosa en favor de otra persona, generalmente parientes o amigos del deudor; se constituye un gravamen sobre algún bien del deudor que produce su infravaloración; se done algún bien a una persona afín al deudor. El delito de alzamiento de bienes es cercano a la estafa. Por ello, para que exista un delito de alzamiento debe existir una deuda previa a los actos de alzamiento, ocultación o enajenación.

Por último, en cuanto al **delito de blanqueo de capitales**, De la Mata destaca que «toda la operativa desplegada por los imputados tuvo desde su comienzo la finalidad de ocultar los capitales captados desde el mismo momento de su obtención, con la finalidad de hacerlos desaparecer para aprovecharse de los mismos» mediante la creación de una trama de sociedades mercantiles extranjeras, ubicadas en paraísos fiscales o países de baja tributación, el uso de testaferros o el desarrollo de una serie de prácticas financieras «por completo irregulares, sin más finalidad que la creación de capas de opacidad». El delito de blanqueo de capitales es un delito de mera actividad, y su objeto son las ganancias obtenidas con un delito previo. El delito se puede consumir con un solo acto. Destacamos también que el delito se puede perseguir y castigar en España, aunque el delito del que

proviniesen los bienes hubiese sido cometido, total o parcialmente, en el extranjero, y que prevé la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Hemos de señalar que nos encontramos ante un tipo de delitos en los que en ocasiones no hay una prueba directa y contundente, por tanto, es difícil de probar, por lo que para su prueba se acude a lo que se denomina **prueba indiciaria, es decir, todo rastro, vestigio, huella, circunstancia y, en general, todo hecho conocido, susceptible de llevarnos, por vía de inferencia, al conocimiento de otro hecho desconocido.** Precisamente por ello, se ha dicho que más que una prueba estaríamos en presencia de un sistema o mecanismo intelectual para la fijación de los hechos. En este caso, los indicios más frecuentes son:

- El afloramiento de cantidades de dinero de cierta importancia, respecto del que no se ofrece suficiente justificación,
- El manejo de grandes cantidades de efectivo, utilización de testafierros, aperturas de cuentas o depósitos en entidades bancarias ubicadas en país distinto del de residencia de un titular.
- Fondos que provienen de países extranjeros.



El **delito contra la Hacienda pública**, el magistrado sólo lo atribuye a José Ramón Romero López, sobre el que explica que durante el tiempo que estuvo al frente de la oficina del Grupo Nueva Rumasa en Jerez de la Frontera obtuvo ingresos que no declaró.

2.3 El Sepblac sospecha que el Banco Etcheverría ocultó el blanqueo de capitales

Según la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, el Banco Etcheverría, perteneciente al grupo Abanca, institución financiera de capital venezolano que está siendo investigado por colaborar con los RUIZ-MATEOS en actividades relacionadas con el blanqueo de capitales. La investigación parte de una petición del Juzgado número 1 de lo Mercantil de Badajoz que se ocupa de la suspensión de pagos de Carnes y Conservas Españolas (Carcesa), una de las filiales agroalimentarias del holding de los Ruiz-Mateos que fabricaba la conocida marca Apis. Según han confirmado fuentes próximas a Abanca, el administrador concursal de esta sociedad pidió un informe probatorio a Banco Etcheverría para que explicase si era conocedor de las actividades aparentemente ilícitas de su cliente, y si había advertido al Banco de España de la situación. En esta ocasión parece que la entidad está dispuesta a colaborar en la investigación, una vez que el Juzgado de Badajoz haya informado al Banco de España de que supuestamente los RUIZ-MATEOS han sacado dinero fuera del país a través del Banco Etcheverría.

Zoilo Pazos, administrador de APIS, habría sido la persona que permitió, de manera totalmente injustificada a juicio de la Fiscalía, la disposición en efectivo de más 52,22 millones de euros de una cuenta de Banco Etcheverría, así como salidas en cheques al portador de más de 9,29 millones. El Fiscal señala que “el destino real de estos importes”, 61,51 millones, “se desconoce”.

Se trata de una operativa que se produjo bajo la cobertura de un contrato de línea de crédito con la entidad Bamingo Canarias, cuando “la realidad fue que no se produjo trasvase de fondos, ni actividad entre ambas mercantiles”. El Juzgado de lo Mercantil número 1 de Badajoz requirió la comparecencia de Zoilo Pazos, José María Ruiz-Mateos y Banco Etcheverría como afectados por la calificación del concurso de culpable y les indicó que, en el caso de no presentarse, se les declarará en rebeldía.

La responsabilidad de las acusaciones es ya de Abanca porque desde octubre de 2014 fusionó a Banco Etcheverría, al que se le considera culpable y cómplice de los delitos, colaborando en la salida de fondos de las diversas sociedades en beneficio de la familia Ruiz-Mateos. Ni uno ni otro han incluido en sus últimos informes anuales información sobre este litigio, en el que el Sepblac ha tomado cartas en el asunto tras entrevistarse recientemente con un alto cargo próximo a Escotet y a Javier Etcheverría de la Muela, presidente del grupo y consejero de la Asociación Española de Banca (AEB).

2.4 Embargo de los bienes hereditarios de los investigados

El juez José de la Mata ha acuerda el 21 de septiembre de 2015 el embargo de los bienes y derechos económicos que pudieran corresponder de la herencia de José María Ruiz-Mateos a los seis hijos del empresario que figuran como imputados en la causa de Nueva Rumasa. Así lo ha acordado el juez una vez que ha tenido conocimiento de la existencia de un testamento cerrado del empresario jerezano. El juez pretende **proteger a 4.110 inversores** que pudieron aportar **337 millones de euros** de los que **faltan por reintegrar 289.**

Requiere, adicionalmente, al notario que tan pronto como se abra y protocolice el testamento deberá entregar una copia a la secretaria judicial del juzgado. Una vez obtenida dicha copia el juez y secretaria judicial procederán a una lectura reservada, dejando constancia en los autos únicamente de los bienes que constituyen el caudal hereditario. Con esta medida cautelar pretende proteger los derechos de los perjudicados en esta investigación, que son los **4.110 inversores** que, hasta donde se conoce, pudieron aportar 337 millones de euros de los que faltan por reintegrar 289 millones. De la Mata pretende también investigar "cualquier indicio" del "rastros y destino" de esos fondos porque, según explica el instructor, estos sólo alimentaban un fraudulento mecanismo piramidal aflorado tras producirse el colapso económico del grupo empresarial.

En el auto, el magistrado explica que los seis hijos de Ruiz-Mateos imputados **no han depositado la fianza de 30 millones que se les fijó hace cuatro años** y "existen indicios suficientes de que existen bienes inmuebles que figuran formalmente a nombre de sociedades vinculadas al denominado "grupo Nueva Rumasa" que están siendo disfrutados por los querellados, como mecanismo para ocultar la verdadera o real titularidad y así prevenir la efectividad de medidas cautelares como la que aquí se acuerda".

2.5 razonamientos jurídicos del embargo en el Auto

Los razonamientos jurídicos que emplea el juez para llevar a cabo el embargo de los bienes del caudal hereditario que les corresponde a los coimputados como descendientes del causante son los siguientes:

PRIMERO: las presentes actuaciones se siguen para la investigación de los presuntos delitos de estafa y blanqueo de capitales, a los hermanos Ruiz-Mateos Rivero, todos ellos en su condición de descendientes del imputado José María Ruiz- Mateos y Jiménez de Tejada que resultan herederos del mismo de acuerdo con la legislación civil y la válida declaración de voluntad del causante. Tales personas han venido gestionando un complejo entramado empresarial integrado por numerosas sociedades españolas y extranjeras que se han financiado con recursos administrados en una caja común única. Gran parte de estos recursos procedían de fondos que fueron captados del público durante 2009 y 2011 de 4110 inversores garantizados mediante la entrega de pagarés emitidos por esas sociedades, todas en situación de insolvencia. El importe total de los fondos es de 337.337.450,60€, quedando por integrar a los inversores 289.113.846,01€ en concepto de devolución de su capital y el pago de intereses. Todas esas inversiones no han podido recuperarse debido que los fondos captados solo servían para alimentar un fraudulento sistema piramidal a florado tras producirse el colapso económico del grupo empresarial. Es de especial interés conocer el rastro y destino de los fondos captados para entender la dinámica comisiva de los hechos investigados y para dar cumplimiento con los mandatos recogidos en los artículos 12, 299, 764, 773.1 LECRIM de proteger a los perjudicados y adoptar medidas que resulten necesarias para asegurar las responsabilidades pecuniarias que puedan declararse en esta causa. De acuerdo con el artículo 589 LECRIM, los imputados fueron requeridos a prestar fianza con el fin de asegurar las cantidades reclamadas, y dicho mandato no fue atendido. En este sentido y, a la vista de dicha omisión, se acordaron diversas medidas cautelares de carácter real sobre bienes situados bajo la titularidad de sociedades vinculadas a los imputados. Muchas de dichas medidas no han resultado efectivas debido a la existencia de cargas prevalentes anteriores o han cedido finalmente ante otras medidas cautelares excluyentes acordadas en procedimientos concursales.

SEGUNDO: En base a la documentación conocida y a la existencia de un testamento cerrado otorgado por el causante, procede averiguar la posible titularidad de alguno o algunos de los imputados en esta causa de patrimonio mobiliario o inmobiliario o de otros derechos económicos derivados de la referida herencia, toda vez que no han sido atendidos los requerimientos de fianza que fueron acordados para cumplir con la responsabilidad pecuniaria establecida aquella fianza en 30 millones de euros, sin perjuicio de posterior ampliación. Ante la existencia de indicios suficientes de que los querellados pudieran haber participado en conductas constitutivas de los delitos de estafa agravada (arts. 248, 249 y 250.1 CP), insolvencia punible (art. 257 CP), administración desleal (art. 295 CP) y contra el mercado y los consumidores (art. 282 CP), resulta procedente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 13, 764 y 589 atender las diligencias de embargo

preventivo y prohibición de disponer de los bienes y derechos económicos que puedan corresponder a los imputados en la herencia del causante, en términos interesados por el Ministerio Fiscal cuya medida se revela como idónea, necesaria y proporcional, ante la eventualidad de que existan bienes de los que se haya podido disponer a través de ese testamento y que puedan incorporarse al patrimonio de los querellados. Teniendo en cuenta que el requerimiento de prestar fianza no ha sido atendido y de acuerdo con la información y documentación unida al procedimiento, existen indicios de bienes inmuebles que figuran formalmente a nombre de sociedades vinculadas al grupo Nueva Rumasa que están siendo disfrutados por los querellados como mecanismo para ocultar su verdadera titularidad y así asegurar la no efectividad de medidas cautelares como la que se está acordando. En relación a la obtención inmediata de copia del testamento otorgado por el causante fallecido una vez protocolizado resulta relevante a fin de hallar indicios que permitan conocer el rastro y destino de los fondos captados de los inversores, cuyo interés es necesario de protección. La lectura de este es necesaria a in de que las actuaciones lleguen a aquellos elementos pertinentes, excluyendo otras disposiciones contenidas en el testamento que no guarden relación con los hechos investigados.



3. Conclusiones

En definitiva, y de la manera que cada cual pueda juzgar los hechos que rodearon al Grupo Rumasa, la nueva o la antigua, lo que no cabe duda es del inmenso poder que tiene el Estado para actuar y, hasta cierto punto, de cercenar las libertades individuales si el Estado se va haciendo cada vez más grande y va adquiriendo más funciones de las que debería. En la actualidad el Estado nunca ha pesado tanto sobre la vida de los ciudadanos en su historia, llegando a ser el gasto público de más del 40% del PIB, un peso de gran importancia que debe servirnos para plantearnos cuál debe ser el destino de todo ese gasto público. Podemos decidir si lo incrementamos todavía más de manera que el Poder haga todo por nosotros a costa de limitar e, incluso, anular nuestra libertad, o bien, caminamos hacia un modelo de más prosperidad en el que el Estado no deje ser más libres y por ende otorgue más protagonismo y facilidad al sector privado que es, en definitiva, mucho más eficiente y resuelva de manera más concreta nuestras necesidades. Entiendo que caminar hacia un modelo económico y social más liberalizado de la noche a la mañana es complicado, teniendo en consideración que la idiosincrasia de la ciudadanía, en mayor o menor medida, es que el Estado es nuestro padre y se tiene que hacer cargo de nosotros y de nuestras vidas, cuando no debería ser así. Debería servir a la sociedad, no dirigirla. Lo que es evidente es que nuestro modelo estatal debe, al menos, tener equilibrio presupuestario para no vivir constantemente endeudados y que de esta forma se avance todavía más si cabe sobre la libertad de las personas, pues a mayor deuda, mayor justificación para que el Estado nos “pase la factura” y nos limite cada vez más en pro de sus intereses, muchas veces contrarios a los de la ciudadanía.

4. Bibliografía

-Vozpópuli.com

-Wikipedia.com

-OKdiario.com

-PoderJudicial.es

-hj.tribunalconstitucionl.es

-heraldo.es

-europapress.es

-elpais.com

-abc.es

-elmundo.es

-larazon.es

-youtube.com

